



**Број:** 27.1-020-163/23

**Дана,** 6. децембар 2023. године

На основу члана 22. став 3., а у вези са чланом 19. став 2. тачка 1) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18), Фискални савјет Републике Српске, на 10. редовној сједници одржаној 6. децембра 2023. године, након разматрања Приједлога буџета Републике Српске за 2024. годину – по хитном поступку, даје сљедеће:

### **МИШЉЕЊЕ**

#### **на Приједлог буџета Републике Српске за 2024. годину – по хитном поступку**

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, чланом 19. став 2. тачка 1. („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18) утврђено је да Фискални савјет Републике Српске даје мишљење на нацрт и приједлог буџета Републике Српске. На основу претходно Законом дефинисане обавезе, Влада Републике Српске је доставила Фискалном савјету Републике Српске Приједлог буџета за 2024. годину на мишљење.

Истим Законом, чланом 10. став 1. утврђено је да одговорно лице приликом достављања буџета на усвајање има обавезу да под пуном материјалном и кривичном одговорношћу достави потписану и овјерену изјаву о фискалној одговорности. Будући да су одговорна лица свих корисника буџета Републике Српске доставила потписану и овјерену изјаву о фискалној одговорности створене су могућности за разматрање Приједлога буџета Републике Српске за 2024. годину на Народној скупштини Републике Српске.

Приједлогом буџета за 2024. годину укупан буџетски оквир, односно укупна буџетска средства као и буџетски расходи и издаци на фонду (01) планирани су у износу од 5.735,00 милиона КМ, што представља повећање у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину у проценту од 3,84% или за 212,00 милиона КМ. Укупна буџетска средства планирана на фонду (02) износе 297,24 милиона КМ.

Фискални савјет је мишљења да је планирани буџетски оквир за наредну годину реално остварив, уз услов остварења свих претпоставки на којима су пројекције засноване. Међународне прогнозе указују да ће 2024. година бити још једна година успореног раста глобалне привреде. Дакле, и даље су присутни бројни ризици који оптерећују глобалну привреду, а имају утицај на прилично неизвјесне прогнозе макроекономских кретања у Републици Српској. У таквим околностима, Фискални савјет Републике Српске упозорава

на могућност одступања од плана појединих буџетских категорија које су високо корелисане са кретањем макроекономских агрегата. Због тога је неопходно опрезно и рационално трошење буџетских средстава, односно извршење буџета само на нивоу оперативног буџета. Поред тога, неопходно је обезбиједити извршење буџета за 2024. годину у складу са препорукама Фискалног савјета датим на Нацрт програма фискалне консолидације за период 2024-2026. година, а у циљу очувања фискалне стабилности Републике Српске. Присутност макроекономских ризика, а посљедично и фискалних изазова налаже опрез у управљању јавним финансијама. Приликом извршења буџета неопходно је примјењивати принцип рационалности и контролисати јавну потрошњу.

Приједлогом буџета за 2024. годину предвиђени су укупни буџетски приходи и примици за нефинансијску имовину у износу од 4.659,66 милиона КМ. Анализом Приједлога буџета за 2024. годину може се констатовати да је дошло до повећања буџетских прихода за 10,37%, односно за 437,68 милиона КМ у односу на Ребаланс буџета Републике Српске за 2023. годину. Претходно наведено посљедица је повећања како пореских, тако и непореских прихода.

Приједлогом буџета за 2024. годину порески приходи су планирани у износу од 4.249,28 милиона КМ, што је повећање за 9,90% или за 382,68 милиона КМ у поређењу са Ребалансом буџета за 2023. годину. Приједлогом буџета процјењује се да ће све пореске категорије, осим пореза на промет производа и услуга, забиљежити значајан раст у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину. Највеће процентуално повећање у оквиру пореских прихода предвиђено је на ставци прихода од пореза на доходак и то за 21,36%, те код доприноса за социјално осигурање за 10,36% у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину. Повећање прихода од доприноса за социјално осигурање, те прихода од пореза на доходак у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину реално је узимајући у обзир пројекције кретања на тржишту рада у погледу нивоа плата и броја запослених.

Приходи од индиректних пореза који имају доминантно учешће у структури пореских прихода планирани су у износу од 2.008,21 милион КМ, што је за 8,11% више у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину. Процјењено повећање ове врсте прихода у износу од 150,66 милиона КМ у 2024. години у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину је оптимистично с аспекта анализе трендова наплате истих и очекивања о расту крајње потрошње у 2024. години. С обзиром на специфичност система расподеле прихода од индиректних пореза, процјена кретања основних макроекономских показатеља за Републику Српску има велики значај са аспекта сагледавања кретања крајње потрошње, као основе за утврђивање коефицијента расподеле прихода од индиректних пореза између ентитета. Такође, са аспекта система расподеле прихода од индиректних пореза у Републици Српској између подсектора централне владе, јединица локалне самоуправе и ЈП „Путеви Републике Српске“ од посебне важности је пројекција сервиса спољног дуга. Дакле, присутни су ризици реализације процјене прихода од индиректних пореза у 2024. години, а односе се на ризике који пријете остваривању процијењених стопа раста макроекономских показатеља, као и ризике који се односе на саму наплату прихода од индиректних пореза и борбу против сиве економије.

Приједлогом буџета за 2024. годину планирани су непорески приходи у износу од 404,09 милиона КМ, што представља раст од 55,34 милиона КМ или за 15,87% у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину. Најзначајнији процентуални раст непореских прихода предвиђен је на ставци прихода од финансијске и нефинансијске имовине и трансакција размјене између или унутар јединица власти и то за 37,36%. Такође, планирано је значајно повећање прихода од финансијске и нефинансијске имовине и позитивних курсних разлика и то за 25,20 милиона КМ или за 25,27%, а што је највећим дијелом посљедица раста

прихода од дивиденде, учешћа у капиталу и сличних права. И поред претходно наведеног повећања прихода од дивиденде, учешћа у капиталу и сличних права, став Фискалног савјета Републике Српске је да би ова врста прихода у наредном периоду требала да има континуиран тренд раста, посебно уколико се имају у виду буџетска издвајања за јавна предузећа у претходном периоду. Адекватан примјер за претходно наведено јесу вишегодишња извајања из буџета за јавно предузеће „Жељезнице Републике Српске“. Основ за повећање буџетских прихода по основу уплата дивиденди јавних предузећа је унапређење ефикасности пословања, а што се прије свега односи на потребу за рационализацијом пословања на расходној страни, односно уштедама у пословању. Највеће учешће у структури непореских прихода имају накнаде, таксе и приходи од пружања јавних услуга, а Приједлогом буџета за 2024. годину планирано је повећање ове ставке за 12,74%.

Није планирано да ће се током 2024. године остварити приход по основу грантова. Трансфери између или унутар јединица власти су планирани у износу од 6,30 милиона КМ, што представља смањење од 4,98% у односу на Ребаланс буџета Републике Српске за 2023. годину.

Поједини буџетски корисници у складу са материјалним прописима обављајући надлежне активности остварују властите приходе, који су према фондовској класификацији класификовани у фонд (02) - Приходи по посебним прописима. Приједлогом буџета за 2024. годину буџетски приходи на фонду (02) планирани у износу од 187,42 милиона КМ, а односе се на пореске приходе у износу од 151,90 милиона КМ, непореске приходе у износу од 31,15 милиона КМ и трансфере између или унутар јединица власти у износу од 4,38 милиона КМ. Нето издаци за нефинансијску имовину на фонду (02) планирани су у негативном износу од 14,67 милиона КМ, а представљају разлику планираних примитака од нефинансијске имовине у износу од 6,93 милиона КМ и издатака за нефинансијску имовину у износу од 21,60 милиона КМ.

На основу анализе трендова кретања појединачних категорија буџетских прихода у току 2023. године, те узимајући у обзир процјену основних макроекономских индикатора за 2024. годину, очекивања у кретању укупних буџетских прихода дефинисаних Приједлогом буџета за 2024. годину могу се оцијенити реалним. Планирани раст укупних пореских прихода у складу је са очекиваним макроекономским трендовима који доминантно одређују кретање пореских основица. Макроекономски ризици су и даље изражени. У случају да дође до значајнијег одступања макроекономских трендова од тренутних процјена то би се свакако рефлектовало на наплату буџетских прихода, прије свега категорије пореских прихода, а у ограниченој мјери могући би били ефекти и на непореске приходе.

Приједлогом буџета за 2024. годину, планирани су укупни буџетски расходи и издаци за нефинансијску имовину у износу од 4.860,40 милион КМ, што је за 8,53% или за 381,87 милиона више у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину.

У предложеном Буџету буџетски расходи у 2024. години процијењени су на 4.697,80 милиона КМ, што је раст од 401,91 милион КМ у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину. Релативно највећи раст на страни расхода планиран је на ставци расхода по судским рјешењима, који су планирани у износу већем за 148,82% у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину, док номинално посматрано ово повећање није значајно. Приједлогом буџета за 2024. годину у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину повећана је ставка дознака на име социјалне заштите које исплаћују институције обавезног социјалног осигурања и то за 170,50 милиона КМ или за 10,56%, што је значајно повећање. Повећање ове ставке произилази из очекиваног повећања броја корисника пензија у наредном периоду, те редовног усклађивања пензија у 2024. години. Такође, у поређењу са Ребалансом буџета за

2023. годину увећане су дознаке на име социјалне заштите које се исплаћују из буџета Републике за 36,25%. Увећање ове ставке буџетских расхода примарно је последица увећања дознака за мјесечни борачки додатак у износу од 126,6 милиона КМ. Такође, у оквиру ове ставке планирана су средства за пружање финансијске помоћи незапосленом родитељу четворо и више дјеце, као и средства по основу увећања дознака за породичне, личне и цивилне инвалиднине.

Приједлогом буџета за 2024. годину расходи финансирања и други финансијски трошкови увећани су за 17,15%, односно за 32,74 милиона КМ у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину. Повећање расхода на претходно наведеној ставци одраз је планираних отплата иностраног и унутрашњег задужења, планираног повлачења инвестиционих кредита за 2024. годину, те планираног финансирања буџета за 2024. годину.

Приједлогом буџета за 2024. годину, планиране су субвенције у износу од 236,53 милиона КМ, односно планирано је увећање ове ставке расхода за 5,44% у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину. Највеће учешће у структури ове групе расхода имају субвенције за подстицај развоја пољопривреде и села, које чине 76,11% укупних субвенција планираних за 2024. годину. Поред тога, планиране су субвенције јавном предузећу „Железнице Републике Српске“ у износу од 20,00 милиона КМ. С обзиром да је Програмом економских реформи за период 2024-2026. година предвиђено повећање ефикасности јавних предузећа, неопходно је да повећање субвенција јавним предузећима „Железнице Републике Српске“, „Аеродроми Републике Српске“ АД Бања Лука и ЈП „Поште Српске“ буде искључиво у функцији остварења тог циља. Фискални савјет скреће пажњу да је потребно водити рачуна које трошкове јавна предузећа покривају из субвенција, односно није оправдано да се субвенције усмјеравају за покривање текућих расхода и да њихова основна оператива у великој мјери зависи од подршке из буџета. Приједлогом буџета за 2024. годину планирани су грантови у износу од 142,90 милиона КМ, што представља умањење од 26,87 милиона КМ, односно 15,83% у односу на средства планирана Ребалансом буџета за 2023. годину. У оквиру грантова умањена су издвајања за Јавне инвестиције и Министарство породице, омладине и спорта, док су грантови Министарству здравља и социјалне заштите увећани.

Расходи по основу коришћења роба и услуга Приједлогом буџета за 2024. годину износе 200,26 милиона КМ и увећани су за 17,03% у односу на средства планирана Ребалансом буџета за 2023. годину. Приједлогом буџета за 2024. годину у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину увећане су поједине ставке из категорије непродуктивних расхода, као што су расходи за стручне услуге у износу од 43,82%. С обзиром на провођење Програма фискалне консолидације, а у циљу смањења дефицита, неопходно је тежити ограничавању наведених расхода. Став Фискалног савјета је да постоји додатни простор за уштеде и да је неопходно тежити ограничавању непродуктивне потрошње, а у циљу одржавања фискалне стабилности.

Издаци за нефинансијску имовину планирани Приједлогом буџета за 2024. годину износе 162,60 милиона КМ што представља умањење од 20,05 милиона КМ, односно 10,98% у односу на средства планирана Ребалансом буџета за 2023. годину. Планирано умањење у највећој мјери резултат је умањења у оквиру Јавних инвестиција. У оквиру издатака за произведену сталну имовину планирано је само повећање издатака за набавку постројења и опреме и то за 56,48%, док су на осталим категоријама издатака као што су издаци за изградњу и прибављање зграда и објеката и издаци за инвестиционо одржавање, реконструкцију и адаптацију зграда и објеката, извршене уштеде у складу са препорукама Фискалног савјета.

Приједлогом буџета за 2024. годину буџетски расходи на фонду (02) планирани су у износу од 185,98 милиона КМ. Буџетски расходи планирани на фонду (02) односе се готово у цјелокупном износу на текуће расходе, у оквиру којих процентуално учешће грантова износи 82,17% (152,76 милиона КМ).

Приједлогом буџета за 2024. годину планиран је буџетски дефицит Републике у износу од 200,74 милиона КМ, и мањи је за 54,64 милиона КМ у односу на Ребаланс буџета Републике Српске за 2023. годину. Буџетски дефицит резултат је бруто буџетског дефицита у износу од 38,14 милиона КМ и негативних нето издатака за нефинансијску имовину у износу од 162,60 милиона КМ. У 2024. години није планирано остварење примитака од нефинансијске имовине. Планирани буџетски дефицит у износу од 200,74 милиона КМ покриће се нето финансирањем, односно разликом између планираних примитака од финансијске имовине, задуживања и осталих примитака и издатака за финансијску имовину, издатака за отплату дуга и осталих издатака. На фонду Прихода по посебним прописима планиран је буџетски дефицит од 13,23 милиона КМ.

Анализом буџетског резултата у Приједлогу буџета за 2024. годину, може се констатовати да се процијењени буџетски дефицит налази у оквиру Законом прописаних фискалних правила, те да је у складу са пројекцијама из Програма фискалне консолидације за период 2024-2026. година. Према Програмом фискалне консолидације пројектованим буџетским оквирима враћање консолидованог буџетског дефицита у Законом дефинисане оквиру планирано је у 2024. години, што је Фискални савјет кроз мишљење на исти оцијенио као реалан и достижан циљ.

Приједлогом буџета за 2024. годину планирани су примици по основу задуживања у износу од 952,48 милиона КМ, што представља смањење од 18,00% у односу на Ребалансом буџета за 2023. годину планирана средства. Смањење примитака од задуживања посљедица је смањења примитака од узетих зајмова, док су примици од издавања хартија од вриједности увећани у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину. Неопходно је, поред смањења дефицита, водити рачуна о даљем процесу задуживања и обезбиједити спровођење мјера фискалне консолидације на начин да се не наруши фискално правило које се односи на дуг. Такође, приликом провођења политике задуживања у наредном периоду потребно је поред висине каматне стопе водити рачуна о рочности и периодима доспијећа дуга, а под истим или сличним условима тежити промјени структуре дуга у корист унутрашњег дуга.

Фискални савјет скреће пажњу да приликом извршења буџета треба имати у виду да се јавне финансије Републике Српске налазе у поступку фискалне консолидације ради враћања консолидованог буџетског дефицита у оквиру дефинисане фискалним правилима, а у циљу очувања фискалне стабилности Републике Српске. Неопходно је строго контролисати јавну потрошњу и водити рачуна да се текући буџетски расходи покривају искључиво приливом средстава која потичу из остварених прихода. Такође, неопходно је да се сва повећања појединих категорија буџетом дефинисаних расхода усмјере у реализовање политика које ће довести до повећања ефикасности јавног сектора.

**ПРЕДСЈЕДНИК**

**ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

**Проф. др Миленко Крајишник, с.р.**