



Број: 27.1-020-78/24

Датум, 11. јун 2024. године

На основу чл. 22. став 3. и 19 став 2. тачка 3) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18), Фискални савјет Републике Српске, на 13. ванредној сједници одржаној 11. јуна 2024. године, након разматрања Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-31.12.2023. године, даје сљедеће:

М И Ш Љ Е Њ Е
на Консолидовани извјештај о извршењу буџета Републике Српске за период
01.01 - 31.12.2023. године

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18), утврђено је да Фискални савјет Републике Српске, између осталог, Народној скупштини Републике Српске доставља мишљење на Консолидоване извјештаје о извршењу буџета. С тим у вези, Влада Републике Српске доставила је на разматрање Фискалном савјету Републике Српске усвојен Консолидовани извјештај о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-31.12.2023. године.

Буџет Републике Српске за 2023. годину је усвојила Народна скупштина Републике Српске у новембру 2022. године. Након усвајања Буџета за 2023. годину дошло је до промјена у структури и износу буџетских средстава и издатака, као и до промјене приоритета који се финансирају из буџетских средстава. Сходно наведеном, а у циљу реализације обавеза које су проистекле из законских и подзаконских аката, у 2023. години приступило се изради Ребаланса буџета Републике Српске за 2023. годину, а исти је усвојен у новембру 2023. године.

Ребалансом буџета за 2023. годину укупан буџетски оквир, за општи фонд (01), је износио 5.523 милиона КМ, што је представљало повећање у односу на Буџет за 2023. годину у проценту од 2,6%, односно за 140 милиона КМ. Фискални савјет је био мишљења да је Ребалансом буџета планиран реално остварив буџетски оквир. Имајући у виду и даље присутне негативне економске посљедице екстерних шокова из 2022. године, извршење буџета Републике за период 01.01-31.12.2023. година може се оцијенити задовољавајућим када се посматра остварење у односу на Ребаланс буџета за 2023. годину.

На основу достављеног Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за 2023. годину, евидентно је да су буџетски приходи остварени у износу од 4.170.825.533 КМ, што представља 98,8% укупно планираних буџетских прихода на основу Ребаланса буџета за 2023. годину. У поређењу са претходном буџетском годином, наплата буџетских прихода у 2023. години је већа за 13,2%, што се може оцијенити задовољавајућим.

Порески приходи у 2023. години реализовани су у износу од 3.822.095.711 КМ или 98,8% у односу на Ребалансом планиран износ. Поређећи остварење пореских прихода у 2023. години са остварењем истих 2022. године, порески приходи су већи за 12,2%. У оквиру пореских прихода, већина основних категорија је остварила приближне или нешто ниже износе у односу на износе планиране Ребалансом. Приходи од пореза на доходак и добит, те приходи по основу доприноса за социјално осигурање остварени су у висини од приближно 100% од Ребалансом планираних износа. У односу на Ребалансом планиран износ, ниже остварење је забиљежено код прихода од пореза на имовину за 2% и индиректних пореза прикупљених преко УИО за 2%.

У 2023. години приходи од индиректних пореза прикупљени преко УИО, као најзначајнија ставка у структури пореских прихода, остварени су у укупном износу од 1.819.499.883 КМ, што представља 98% у односу на Ребалансом буџета планиран износ. Поређећи остварење прихода од индиректних пореза прикупљених преко УИО у 2023. години са остварењем 2022. године, исти су већи за 8%, што је резултат наставка раста цијена у току 2023. године. У првој половини 2023. године дошло је до успоравања привредне активности, што се одразило на нижу наплату прихода од индиректних пореза у односу на Ребалансом планиране износе. На мање остварење ових прихода у односу на износ планиран Ребалансом буџета за 2023. годину утицало је повећање износа које се издваја за финансирање заједничких институција БиХ. Поред наведеног, на смањење прихода од индиректних пореза утицао је и пад прихода од акциза на дуванске прерађевине, узроковано измјеном Закона о акцизама у БиХ у дијелу који се односи на рокове обрачуна и рокове плаћања акциза. Просјечан коефицијент распоdjеле за Републику Српску у 2023. години (34,09%) је на готово истом нивоу у односу на просјечан коефицијент распоdjеле примјењиван приликом распоdjеле прихода у 2022. години (34,07%). Међутим, према Одлуци о другом привременом поравнању између корисника распоdjеле индиректних пореза са Јединственог рачуна УИО за 2022. годину, Република Српска је била дужна да исплати Федерацији БиХ износ од 28.826.866 КМ. У складу с наведеном Одлуком, извршен је пренос наведеног цјелокупног износа по основу другог поравнања на рачуне Федерације БиХ, а на терет текућих прихода од индиректних пореза који припадају Републици Српској. Према Одлуци о првом привременом поравнању за 2023. годину, Федерација БиХ је била дужна уплатити Републици Српској износ 14.562.128 КМ, што је у одређеној мјери компензовало смањење индиректних пореза по основу другог поравнања за 2022. годину. Имајући у виду високо учешће прихода од индиректних пореза прикупљених преко УИО у структури буџетских прихода (43,6%), а посљедично и значајан утицај на извршење буџета, неопходно је посебну пажњу посветити планирању, остварењу и распоdjели прихода од индиректних пореза. С тим у вези, ниже остварење индиректних пореза у односу на план посљедично је имало за резултат нижу реализацију укупних буџетских прихода у 2023. години.

Непорески приходи у 2023. години реализовани су у износу од 345.142.674 КМ или 98,9% у односу на Ребалансом планирани износ. На ниже остварење укупних непореских

прихода утицала је нижа реализација на позицији прихода од финансијске и нефинансијске имовине и позитивних курсних разлика за 7,3%. У оквиру наведене збирне категорије непореских прихода, ниже остварење у односу на планирани износ забиљежили су приходи од дивиденде, учешћа у капиталу и сл. права, и то за 8,4%. С друге стране, у оквиру непореских прихода, у 2023. години евидентирано је веће остварење у односу на план на позицији накнада, такси и прихода од пружања јавних услуга за 1,4% и новчаних казни за 2%. Ако се упореди остварење непореских прихода са остварењем истих у 2022. години, реализација у 2023. години је значајно виша и то за 28,2%. Поред наведеног, 46% планираног износа на позицији трансфера између или унутар јединица власти није реализовано, док су грантови реализовани у складу са планом.

Примици за нефинансијску имовину су остварени у висини 345% у односу на ребалансом планиран износ, односно за 2,8 милиона КМ више. Такође, када се пореди реализација примитака за нефинансијску имовину у 2023. у односу на 2022. годину, исти су виши за 31%.

На основу Консолидованог извјештаја о извршењу Буџета за период 01.01-31.12.2023. године буџетски расходи су остварени у износу од 4.251.381.671 КМ, што представља извршење од 98,9% укупно планираних расхода на основу Ребаланса буџета за 2023. годину. Ниже остварење расхода у 2023. годину за 44,5 милиона КМ у односу на Ребалансом планиран износ одраз је ниже реализације на већини основних категорија текућих расхода. Расходи по основу коришћења роба и услуга за 2023. годину износе 160.433.100 КМ, што представља 94% у односу на Ребалансом буџета предвиђена средства за ове намјене. Ниже остварење у односу на Ребалансом планиран износ је евидентирано на ставци грантова за 4% и дознака на име социјалне заштите које се исплаћују из буџета Републике за 1,3%, као и на ставци расхода за лична примања за 0,8%.

У извјештајном периоду евидентна је нижа реализација издатака за нефинансијску имовину, односно исти су реализовани 99,2% у односу на планиран износ Ребалансом буџета за извјештајни период. Међутим, када се пореди остварење издатака за нефинансијску имовину у 2023. години у односу на остварење у 2022. години, исти су већи за 20%.

Извршење буџета за 2023. годину има за резултат буџетски дефицит у износу од 257.864.346 КМ. Остварени буџетски дефицит је већи за око 1% у односу на Ребалансом планирани износ, а што је резултат ниже реализације буџетских прихода. У првој половини 2023. године настављено је успоравање привредне активности које је започето током 2022. године усљед вишеструких криза, а што се одразило на реализацију основних буџетских категорија. Исказани буџетски дефицит представља разлику бруто буџетског дефицита у износу од 80.556.138 КМ и нето издатака за нефинансијску имовину који су исказани у негативном износу од 177.308.208 КМ. Износ претходно наведеног буџетског дефицита, који представља буџетски резултат буџета у ужем смислу ријечи, неопходно је увећати за износ расхода обрачунског карактера у износу од 19.786.840 КМ, тако да остварени дефицит на општем фонду (01) износи 277.651.186 КМ. Иако је дошло до одређеног одступања у висини оствареног дефицита у односу на ребалансом планиран износ, евидентно је смањење истог у односу на претходну фискалну годину, што је значајно са становишта провођења фискалне консолидације и враћања нивоа дефицита у законом дефинисане оквире.

Будући да је фонд (02) од 2022. године укључен у планирање буџета, приликом анализе Консолидованог извјештаја о извршењу буџета за 01.01-31.12.2023. године,

Фискални савјет је анализирао реализацију прихода и примитака, те расхода и издатака који се евидентирају на овом Фонду. Ребалансом буџета за 2023. годину на фонду Прихода по посебним прописима планиран је дефицит у износу 12.137.300 КМ. На фонду (02) извршење буџета одступа од планираног у погледу смањења буџетских расхода и то за 3,5%. Такође, на фонду (02) значајно је нижа реализација издатака за нефинансијску имовину и то за 62,6% у односу на план. Као резултат наведеног, на фонду (02), остварен је суфицит у 2023. години у износу од 4.168.841 КМ. Износ исказаног суфицита треба умањити за износ од 193.824 КМ укалкулисаних обавеза евидентираних на контима расхода обрачунског карактера, тако да остварени суфицит износи 3.975.017 КМ.

Иако је фонд (02) укључен у Буџет, тиме није искључен ризик остваривања непланираног дефицита на осталим фондовима који нису планирани Буџетом. На фонду (05) у 2023. години остварен је значајан ниво дефицита у износу од 45.684.078 КМ (укључујући и укалкулисане обавезе евидентираних на расходима обрачунског карактера), што представља ризик за фискалну стабилност. Оцјена Фискалног савјета је да је укључивање рачуноводствених фондова од (03) до (05) у буџет основа за реалније планирање буџета и ефикасније управљање истим у наредним фискалним годинама.

Када се остварени дефицит на фонду (01) коригује за остварене резултате на осталим фондовима (фондови 02-05) Буџета Републике Српске, а који са укључивањем обрачунских расхода подразумева дефицит од 39.076.553 КМ, добије се укупан текући дефицит корисника буџета Републике у висини од 316.727.739 КМ.

Уколико се узме у обзир остварени дефицит буџетских корисника који посједују властите рачуне и послују изван главне књиге трезора који износи 4.234.334 КМ, те корекција текућег дефицита усљед консолидације у износу од 421.224 КМ укупно консолидовани буџетски дефицит износи 320.540.849 КМ. Даљом анализом свих учесника буџетског система Републике Српске утврђено је да је 30 јединица локалне самоуправе остварило буџетски дефицит у износу од 42.152.647,30 КМ, док су 34 јединице локалне самоуправе оствариле суфицит у износу од 26.834.279,12 КМ. У току 2023. године три фонда социјалне сигурности остварили су дефицит као буџетски резултат у укупном износу од 8.898.349 КМ, док је Фонд солидарности за дијагностику и лијечење исказао суфицит у износу од 4.957.327 КМ. У коначници посматрано, када се дефициту буџета Републике додају остварени дефицити јединица локалне самоуправе и дефицит фонда социјалне сигурности, укључујући и корекције међусобних трансакција између свих учесника у износу од 19.294.407 КМ укупан дефицит на дан 31.12.2023. године износи 390.886.252,30 КМ што чини 2,49% оствареног БДП-а у 2023. години. Наведено указује да је ниво буџетског дефицита у 2023. години у складу са прописаним фискалним правилима дефинисаним Законом о фискалној одговорности у Републици Српској. Смањење дефицита у 2023. години у односу на претходну фискалну годину, када је дошло до одступања од фискалног правила, има позитиван утицај на фискалну стабилност.

Укупан суфицит јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности износи 31.791.606,12 КМ, тако да укупан нето књиговодствени буџетски биланс исказан у виду дефицита износи 359.094.646,18 КМ или 2,28% БДП-а, при чему треба нагласити да се према законској регулативи суфицит појединих јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности не може користити за покриће дефицита других јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности.

Фискални савјет наглашава да буџетски планови у наредним фискалним годинама треба да на вјеродостојан начин представе фискалну консолидацију, узимајући у обзир

изазове фискалне одрживости. Неопходно је строго контролисати јавну потрошњу и водити рачуна да се текући буџетски расходи покривају искључиво приливом средстава која потичу из остварених прихода.

Нето финансирање на фонду (01) за период 01.01-31.12.2023. године је негативно и износи 82.774.882 КМ. Ребалансом буџета за 2023. годину планирано је позитивно нето финансирање у износу од 255.382.100 КМ, што указује на значајно негативно одступање извршења у односу на план.

Анализа нето задужења за 2023. годину показује да су примици од задужења мањи за 30,54% у односу на Ребалансом планиран износ, док су издаци за отплату дугова за 0,49% мањи у односу на планиране Ребалансом буџета за 2023. годину.

У складу са Законом о фискалној одговорности, под општим фискалним правилима се подразумевају правило о дугу и правило консолидованог буџетског дефицита. Прво правило лимитира јавни дуг Републике на начин да исти на крају фискалне године не може бити виши од 55% оствареног БДП-а у тој години, а друго правило, одређује да консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године не може бити виши од 3% оствареног БДП-а у тој години. За извјештајни период 01.01-31.12.2023. године, утврђено је да је јавни дуг који подлијеже законском ограничењу као проценат БДП-а у 2023. години износио 33,36%. У 2023. години јавни дуг је номинално мањи у односу на претходну фискалну годину. Такође, у 2023. години остварени БДП номинално је већи у односу на 2022. годину, што је посљедично утицало на смањење учешће јавног дуга у БДП-у у извјештајном периоду у односу на претходну фискалну годину. Наведено указује да је ниво јавног дуга у 2023. години у складу са прописаним фискалним правилом дефинисаним Законом о фискалној одговорности у Републици Српској.

У периоду фискалне консолидације, односно у периоду 2024-2026. година, очекивања су да ће се јавни дуг кретати до нивоа утврђеног фискалним правилом о дугу. Без обзира на наведену чињеницу, у наредном периоду је неопходно опрезно поставити смјернице за управљање дугом Републике Српске, како јавним тако и укупним. При процесу задуживања потребно је водити рачуна да ризик по основу каматних стопа на спољни дуг не угрожава дугорочни циљ минимизације трошкова јавног дуга. Такође, приликом провођења политике задуживања у наредном периоду потребно је поред висине каматне стопе водити рачуна о рачности и периодима доспијећа дуга, а под истим или сличним условима тежити промјени структуре дуга у корист унутрашњег дуга. Такође, у наредном периоду потребно је водити рачуна да се средства из екстерних извора финансирања улажу у продуктивне привредне пројекте чија имплементација има дугорочно позитиван утицај на привредни раст и раст конкурентности земље.

Саставни дио Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за 2023. годину је и План за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода приказан у табели 6-4. Укупно неизмирене обавезе пренесене из претходног периода износе 10.222.800 КМ са сљедећом структуром:

1. Министарство рада и борачко инвалидске заштите	10.060.800 КМ
2. Основне школе – обавезе према Топлани	100.000 КМ
3. Пореска управа- обавезе за трошкове инвестиционог одржавања пословног простора	62.000 КМ

Приједлогом мјера за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода предвиђено је измирење истих на начин да су у Буџету за 2024. годину планирана

средства за измирење укупног износа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода.

Према одредби Закона о фискалној одговорности у Републици Српској неизмирена обавеза из претходног периода је обавеза која је доспјела за плаћање а није измирена у претходној години, односно претходним годинама. Став Фискалног савјета је да је укупан износ неизмирених обавеза пренесених из претходног периода потцијењен, те да су исте минимално на нивоу укалкулисаних обавеза за које нису постојала расположива буџетска средства у 2023. години, а које су евидентирани на контима обрачунских расхода. Фискални савјет је мишљења да се укупан износ неизмирених обавеза пренесених из претходног периода треба измити у току 2024. године уштедама на страни расхода и повећањем прихода.

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник,с.р.