

РЕПУБЛИКА СРПСКА
ФИСКАЛНИ САВЈЕТ
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ



REPUBLIKA SRPSKA
FISKALNI SAVJET
REPUBLIKE SRPSKE

Трг Републике Српске 8/ХШ, Бања Лука, телефон:051/303- 234, факс: 051/303-235, е-mail : kabinet@fiskalnisavjets.org

**ИЗВЈЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА О ФИСКАЛНОЈ ОДГОВОРНОСТИ У
РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ ЗА 2023. ГОДИНУ**

Бања Лука, јун 2024. године

Фискални савјет Републике Српске успостављен је Законом о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 94/15 и 62/18), као независан орган који се оснива са циљем да додатно унаприједи фискалну одговорност Републике Српске, и то независном и стручном анализом фискалне политике.

Фискални савјет Републике Српске на основу члана 28. Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 94/15 и 62/18) у обавези је да Народној скупштини поднесе извјештај о спровођењу овог Закона, те утврђеним неправилностима, односно утврђеним потенцијалним одступањима од фискалних правила и кршењу фискалних мјера. Предметни извјештај односи се на период од 1. јануара 2023. године до 31. децембра 2023. године.

У извјештајном периоду Фискални савјет Републике Српске фокусирао се на досљедну примјену и спровођење Закона о фискалној одговорности у Републици Српској. Активности Фискалног савјета у 2023. години примарно се односе на извршавање функција и задатака прописаних одредбама поменутог Закона. У складу са надлежностима активно су се спроводиле активности и радило на реализацији циљева дефинисаних Законом, а који се огледају у осигурању и одржавању фискалне одговорности, транспарентности и средњорочне и дугорочне фискалне одрживости Републике Српске.

Фискални савјет Републике Српске је независан и самосталан републички орган који оцјењује адекватност планиране и спроведене фискалне политике, односно њене усклађености са фискалним правилима. Фискална правила представљају смјернице за вођење фискалне политике, обезбјеђују фискалну дисциплину и постизање фискалне одрживости у дужем року. Фискална правила, као инструмент фискалног управљања, важан су елемент система фискалне одговорности. Она треба да обезбједе предвидивост у планирању потрошње на дужи рок, чиме се ствара већа ефикасност у пројекцији укупне јавне потрошње. Законом о фискалној одговорности у Републици Српској утврђена су општа и посебна фискална правила и то:

1. опште и посебно фискално правило о дугу и
2. опште и посебно фискално правило о консолидованом буџетском дефициту.

Опште **правило о јавном дугу** одређује да јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године не може бити већи од 55% оствареног БДП-а у тој години, док је у оквиру посебних фискалних правила дефинисан праг за дуг, који подразумијева да уколико јавни дуг Републике Српске на крају фискалне године достигне 50% оствареног БДП-а у тој години, буџет за наредну годину мора да буде са буџетским суфицитом.

Процентуално учешће јавног дуга у оствареном БДП-у у периоду од 2016-2023. године приказано је на наредном графикану:

Графикон 1: Јавни дуг Републике Српске као проценат БДП-а у периоду 2016-2023. година



Извор: Калкулација Фискалног саветја Републике Српске на основу података Министарства финансија Републике Српске

На дан 31.12.2023. године јавни дуг који подлијеже законском ограничењу износио је 5.246,2 милиона КМ, односно има учешће **33,4%** у оствареном БДП-у у тој години, те се на основу тога може констатовати да је ниво јавног дуга у складу са Законом прописаним фискалним правилом. У 2023. години јавни дуг је номинално мањи за 0,62% у односу на претходну фискалну годину. Такође, у 2023. години остварени БДП номинално је већи за 8,17% у односу на 2022. годину, што је посљедишно утицало на смањење учешће јавног дуга у БДП-у у извјештајном периоду у односу на претходну фискалну годину.

Након пада номиналне вриједности стања јавног дуга који подлијеже законском ограничењу у 2017. години, у периоду 2018-2022. године забиљежен је тренд раста. Дакле, након петогодишњег периода раста јавног дуга Републике Српске, у извјештајном периоду забиљежен је пад. Ако посматрамо јавни дуг који подлијеже законском ограничењу у односу на остварени БДП, од 2020. године присутан је тренд пада процентуалног учешћа.

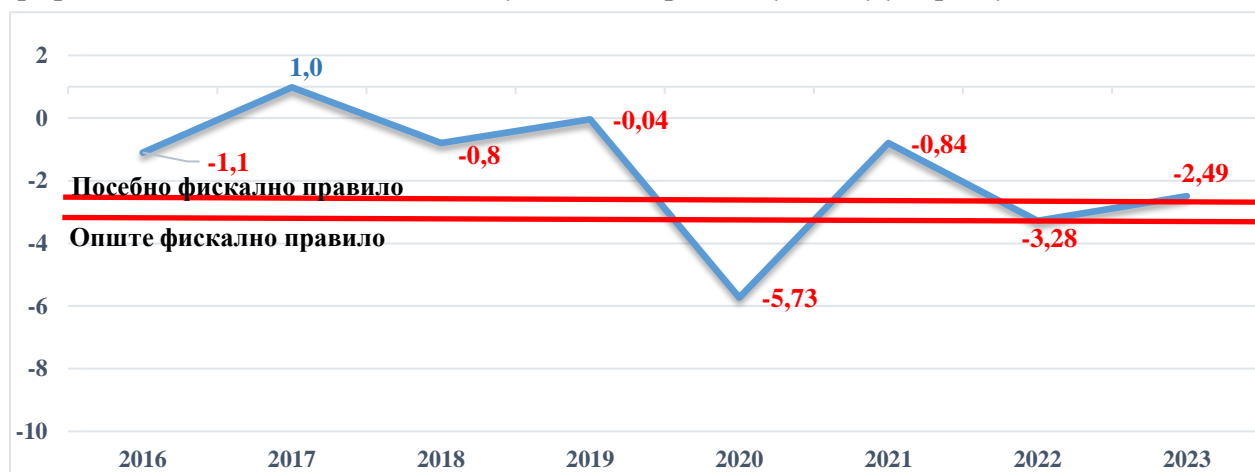
Поред нивоа дуга, са аспекта одрживости изузетно је значајна структура дуга. У структури укупног дуга Републике Српске доминантни су спољни извори финансирања. Укупан спољни дуг на дан 31.12.2023. године износио је 23,25% оствареног БДП-а. Дуг јавних предузећа и ИРБ-а, који улази у структуру укупног дуга, је у потпуности спољни дуг. На међународним финансијским тржиштима услови задуживања су погоршани усљед глобалне пандемије и специјалне операције у Украјини, задуживање у иностранству постало је скупље. У том контексту, 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 рочности 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.

Фискални савјет упозорава доносиоце одлука на чињеницу да укупан дуг Републике Српске који поред јавног дуга чине дуг јавних предузећа и Инвестиционо – развојне банке Републике Српске, не улази у оквир прописаних фискалних правила и као такав може да има негативан утицај на фискалну стабилност Републике Српске у погледу негативног утицаја на ликвидност буџета. Укупан дуг Републике Српске који подлијеже законском ограничењу на крају извјештајног периода износи 6.193,3 милиона КМ или 39,4% оствареног БДП-а, што је у складу са ограничењима прописаним Законом о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске.

Опште **правило о консолидованом буџетском дефициту** дефинише да консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године не може бити већи од 3% оствареног БДП-а у тој буџетској години. Посебно фискално правило подразумијева да уколико консолидовани буџетски дефицит на крају фискалне године достигне 2,5% оствареног БДП-а у тој години, буџет за наредну годину мора да буде са буџетским суфицитом.

На наредном графикаону приказано је учешће консолидованог буџетског дефицита у БДП-у у периоду од 2016-2023. године:

Графикон 2: Учешће консолидованог буџетског дефицита у БДП-у у периоду 2016-2023. година



Извор: Калкулација Фискалног савјета Републике Српске на основу података Министарства финансија Републике Српске

До 2020. године ниво консолидованог буџетског дефицита у Републици Српској као проценат БДП-а, био је унутар граница дефинисаних фискалним правилима. У 2020. години дошло је до одступања од фискалног правила које се односи на консолидовани буџетски дефицит. У 2021. години искориштена су повољнија фискална кретања, те је буџетски дефицит смањен на ниво 0,84% оствареног БДП-а. Фискално правило које се односи на консолидовани буџетски дефицит у 2022. години није испоштовано, те се приступило изради Програма фискалне консолидације. Увећање фискалног дефицита било је посљедица погоршања макроекономских трендова, глобалне енергетске кризе, поремећених ланаца снабдијевања, али и посљедица уведених мјера Владе Републике Српске као одговор на кризу.

Укупан консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система на дан 31.12.2023. године износи 390.886.252,30 КМ, а исти је утврђен као збир консолидованог

буџетског дефицита Републике у износу од 320.540.849 КМ, буџетског дефицита јединица локалне самоуправе у износу од 42.152.647,30 КМ и буџетског дефицита фондова социјалне сигурности у укупном износу од 8.898.349 КМ, укључујући и корекције међусобних трансакција између свих учесника у износу од 19.294.407 КМ. У извјештајном периоду, консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система износио је **2,49%** оствареног БДП-а. Наведено указује да је ниво буџетског дефицита у 2023. години у складу са прописаним фискалним правилом дефинисаним Законом о фискалној одговорности у Републици Српској.

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.

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској прописано је да Фискални савјет Републике Српске даје мишљење Влади Републике Српске на Документ оквирног буџета Републике Српске. Средњорочни фискални циљ дефинисан Документом оквирног буџета за период 2024-2026. године био је постепено смањење дефицита. Према пројектованим буџетским оквирима за период 2024-2026. година на нивоу опште владе, пројектован је дефицит од 261,6 милиона КМ, 167 милиона КМ и 145,8 милиона КМ респективно. У структури планираног буџетског оквира, дефицит у 2024. години резултат је дефицита подсектора централна влада који је дјелимично неутралисан суфицитом подсектора фондови социјалне сигурности и подсектора јединице локалне самоуправе. Такође, у 2025. и 2026. години за подсектор централна влада планиран је дефицит, док је за остала два подсектора планиран суфицит. Став Фискалног савјета био је да су пројектовани буџетски резултати на нивоу подсектора јединица локалне самоуправе оптимистични. Према законској регулативи суфицит појединих јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности се не може користити за покриће дефицита других јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности, те да дефицит генерисан у подсектору централна влада де факто не може бити неутралисан консолидованим суфицитом остала два подсектора. Документом оквирног буџета је предвиђено враћање консолидованог буџетског дефицита у Законом дефинисана општа фискална правила у 2024. години. Дате фискалне пројекције и ризици за фискалне пројекције приказане у Документу оквирног буџета за период 2024-2026. године били су основа за израду Програма фискалне консолидације који се односи на исти временски период.

Фискални савјет Републике Српске у извјештајном периоду дао је мишљење на Консолидовани извјештај о извршењу буџета за 2022. годину. Укупан консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система (буџет Републике, јединице локалне самоуправе и фондови социјалне сигурности) на дан 31.12.2022. године износио је 466.852.454 КМ што је чинило 3,28% оствареног БДП-а у 2022. години. На основу наведеног, могло се констатовати да фискално правило које се односи на консолидовани буџетски дефицит у 2022. години није испоштовано.

Чланом 8. Закона о фискалној одговорности у Републици Српској дефинисано је да ако неко од општих фискалних правила не буде испоштовано, Влада је обавезна да припреми и достави Народној скупштини Програм фискалне консолидације, са мишљењем Фискалног савјета Републике Српске. С обзиром да је у 2022. години консолидовани буџетски дефицит био изван граница дефинисаних Законом, приступило се изради Нацрта

Програма фискалне консолидације, који се односи на период 2024-2026. година. Фискални савјет оцијенио је да Програм фискалне консолидације садржи адекватне мјере, те да је исти реалан и проводив, али и нагласио да је неопходно да се исти строго поштује у циљу очувања фискалне стабилности Републике Српске. Мишљење Фискалног савјета било је да је фискални циљ у погледу смањења нивоа буџетског дефицита реално остварив, под условом да дође до остварења претпоставки на којима су базиране пројекције макроекономског оквира, а које се прије свега односе на стабилизацију економских прилика, како на глобалном нивоу, тако и код кључних спољнотрговинских партнера Републике Српске, уз истовремено строго контролисање јавне потрошње и ефикасно и одговорно управљање јавним финансијама водећи се принципом штедње. Фискални савјет био је става да је, поред враћања консолидованог буџетског дефицита у Законом дефинисан ниво, потребно успоставити уравнотежење јавних финансија након периода фискалне консолидације, односно већ од 2027. године оцијењено је да је реално планирати уравнотежен буџет. Оцијењено је да би се постављени фискални циљеви за период 2024-2026. година остварили, неопходно је провођење рестриктивне фискалне политике и то прије свега смањењем неприоритетних, текућих расхода и непродуктивних јавних инвестиција, уз повећање буџетских прихода побољшањем пореске дисциплине и наплате јавних прихода, те сузбијањем сиве економије. Кроз мишљење на Нацрт програма фискалне консолидације указало се на потребу да се јавна предузећа укључе у поступак фискалне консолидације на начин да обезбиједи додатне приходе у буџету повећањем ефикасности пословања, како путем повећања прихода од дивиденди, тако и кроз рационалније и одговорније управљање средствима што би довело до смањења расхода пословања истих. У случају да привредна кретања усљед материјализације спољних ризика у периоду провођења фискалне консолидације буду у складу са алтернативним сценаријом који пројектује ниже стопе привредног раста, предложено је обезбјеђење додатних уштеда како би било могуће строго придржавање постављеним фискалним циљевима. Закључено је да ће, у случају значајнијег негативног одступања у реализацији прихода у односу на планиране износе, успјешност спровођења фискалне консолидације зависити у највећем дијелу од смањења свих расхода, изузев приоритетних расхода и оних који имају директан ефекат на одржавање домаће тражње, као и од смањења свих непродуктивних улагања. Наведено је и да уколико претходно наведена ограничења у условима нестабилних економских прилика не омогуће провођење Програма фискалне консолидације, биће неопходно смањење осталих врста расхода, што није пожељно посебно са аспекта утицаја на потрошњу.

На основу достављеног Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-30.06.2023. годину, евидентно је било ниже остварење како буџетских прихода, тако и буџетских расхода у односу на план. Извршење буџета за период 01.01-30.06.2023. године имало је за резултат буџетски суфицит у износу од 28.988.081 КМ, док је буџетом за посматрани период планиран буџетски дефицит у износу 130.615.650 КМ. Остварени буџетски суфицит био је резултат значајно ниже реализације буџетских расхода и смањења издатака за нефинансијску имовину у односу на план. Иако се у предметном извјештају исказао суфицит за прво полугодиште 2023. године, због динамике остваривања расхода у другом полугодишту, Фискални савјет је указао на чињеницу да није реално очекивати позитиван буџетски резултат Републике Српске на крају фискалне године. Анализа рачна новчане ликвидности за период 01.01-30.06.2023. године, који показује омјер неплаћених текућих обавеза и расположивих новчаних средстава за измирење текућих

обавеза, указала је на изузетан значај реализације финансирања у 2023. години у складу са усвојеним Буџетом, како извршење буџета не би било изложено додатном ризику ликвидности до краја године. С обзиром да је у првих шест мјесеци 2023. године дошло до промјене у структури и износива буџетских средстава и издатака, Фискални савјет указао је на потребу израде ребаланса буџета. У складу са претходно наведеним покренута је процедура израде Ребаланса буџета Републике Српске за 2023. годину, на који је Фискални савјет дао мишљење.

Приједлогом ребаланса Буџета за 2023. годину укупан буџетски оквир, за фонд (01) увећан је за 2,6% у односу на првобитни буџет, што је оцијењено као реално оствариво под условом да се остваре претпоставке на којима се заснивају пројекције. Имајући у виду неизвјесне околности у којима се извршава Буџет услед међународних геополитичких сукоба, Фискални савјет истакао је потребу да је приликом извршења буџета до краја године неопходно обезбиједити извршење истог строгим контролисањем јавне потрошње и провођењем мјера штедње, у циљу очувања фискалне стабилности и фискалне одрживости Републике Српске. Фискални савјет указао је на потребу за уштедама на свим непродуктивним расходима, те обустављањем незапочетих и непродуктивних капиталних улагања и набавки.

На основу Законом дефинисане обавезе, Влада Републике Српске је доставила Фискалном савјету Приједлог буџета за 2024. годину на мишљење. Планирани буџетски оквир за 2024. годину оцијењен је као реално остварив. С обзиром да међународне прогнозе указују да ће 2024. година бити још једна година успореног раста глобалне привреде 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 упозорио је на могућност одступања од плана појединих буџетских категорија које су високо корелисане са кретањем макроекономских агрегата. Указано је да је неопходно обезбиједити извршење буџета за 2024. годину у складу са Програмом фискалне консолидације за период 2024-2026. година, а у циљу очувања фискалне стабилности Републике Српске. Анализом буџетског резултата у Приједлогу буџета за 2024. годину, констатовало се да је процијењени буџетски дефицит у оквиру Законом прописаних фискалних правила, те да је у складу са пројекцијама из Програма фискалне консолидације за период 2024-2026. година.

У извјештајном периоду Фискални савјет је анализирао и дао мишљење на Приједлог програма економских реформи за период 2024-2026. година. Имајући у виду да се ради о сложеним и опсежним вишегодишњим реформским процесима, у Приједлогу програма економских реформи за период 2024-2026. година дефинисане су структурне реформе и мјере које значајним дијелом предствљају наставак иницијативе и реформских процеса који су започети у претходном периоду. Реформске мјере оцијењене су највећим дијелом као добро утврђене и разрађене, а кључне препреке за њихову реализацију добро идентификоване. Став Фискалног савјета био је да је реформске мјере по појединим областима потребно додатно конкретизовати и аналитички развити што је основни услов за остваривање постављених циљева и постизање жељених ефеката. Фискални савјет указао је кроз мишљење да провођење појединих реформских мјера неоправдано касни, односно досадашња имплементација смјерница политика и мјера показује напретке у одређеним областима, али и спору динамику у њиховој реализацији, те је неопходно убрзати провођење истих. Став Фискалног савјета био је да је неопходно да средства планирана

буџетом за 2024. годину и наредне буџетске године буду у функцији спровођења реформских мјера.

Одредбама Закона о фискалној одговорности у Републици Српској дефинисано је да Фискални савјет Републике Српске даје мишљење и процјене Народној скупштини на нацрте и приједлоге закона, других прописа и стратешких докумената којима се уређују питања фискалне политике или који могу да имају утицај на фискалну политику. У складу са претходно наведеним, Фискални савјет Републике Српске у току претходне године анализирао Приједлог закона о измјенама закона о платама, Приједлог закона о измјени Закона о отпису потраживања- по хитном поступку, Приједлог закона о допунама закона о доприносима - по хитном поступку и Приједлог закона о допунама закона о порезу на доходак- по хитном поступку.

Фискални савјет Републике Српске био је мишљења, да су предложене измјене закона о платама које се односе на повећање плата запослених који имају високу стручну спрему у области културе, основним и средњим школама и ђачким домовима, те области високог образовања и студентског стандарда Републике Српске оправдане и да су од општег интереса, јер доприносе привредном расту и побољшању економско-социјалног положаја запослених у Републици Српској. Фискални савјет Републике Српске кроз мишљење је указао да подржава напоре надлежних органа који су усмјерени на повећање плата свих запослених у Републици Српској, јер се ради о неопходној интервенцији која је од општег интереса, нарочито у условима растуће глобалне инфлације.

Кроз мишљење на предложене измјене Закона о отпису потраживања Фискални савјет је констатовао да у редовним околностима, доношење оваквог закона не би било оправдано ако се његови ефекти посматрају из аспекта пореске дисциплине. Међутим, у условима економске кризе и отежаних услова пословања интервенције у законодавном оквиру које дају могућност пореским дужницима да унаприједи текућу ликвидност оцијењене су оправданим.

У циљу смањења оптерећења образовних установа по основу обавезе уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање за ученике за вријеме практичне наставе, односно током обављања стручне праксе код послодавца утврђен је Приједлог закона о допунама Закона о доприносима. Иако предложена допуна Закона, има за последицу смањења прихода од доприноса за пензијско и инвалидско осигурање у Буџету Републике Српске, Фискални савјет био је мишљења да ће дугорочно посматрано, имати позитиван утицај на повећање ефикасности образовања, посредно и на тржиште рада кроз повећање конкурентности привреде Републике Српске и смањење стопе незапослености.

Анализом Приједлога закона о допунама Закона о порезу на доходак утврђено је да је разлог за његово доношење садржан у потреби увођења у порески систем посебног обвезника пореза од самосталне дјелатности – малог пољопривредника, као и у потреби ослобађања од плаћања пореза на доходак накнаде ученицима на практичној настави која се обавља код послодавца. Предложеним ослобађањем од опорезивања накнаде ученицима на практичној настави коју исплаћује послодавац, желе се мотивисати послодавци на већу укљученост у процес ангажовања ученика на практичној настави у предузећима, што ће ученицима омогућити примјену стечених знања, као и стицање и развијање нових вјештина кроз практичан рад. Дугорочно посматрано, наведено је да ће предложена допуна закона имати позитиван ефекат и у смислу стимулисања већег броја субјеката за укључивање у порески систем Републике Српске. Међутим, предложена допуна Закона, која представља увођење специфичног облика опорезивања малог пољопривредника путем пореза који се

плаћа годишње у апсолутном износу у зависности од оствареног прихода од обављања пољопривредне дјелатности имала би за посљедицу смањење прихода у буџету Републике Српске. Фискални савјет скренуо је пажњу да је приликом предлагања измјена и допуна прописа који имају фискални утицај, потребно водити рачуна да свако смањење прихода по једном основу мора пратити повећање прихода по другом основу или смањење расхода.

Спровођењем Законом дефинисаних функција и задатака Фискалног савјета Републике Српске, значајно је унапријеђена фискална одговорност и дисциплина трошења јавних средстава код појединих корисника у буџетском систему Републике Српске. Законом дефинисана обавеза подношења изјава о фискалној одговорности представља значајан напредак у стварању услова за подизање фискалне одговорности на виши ниво, будући да се одговорно лице обавезује да у текућој години неће стварати обавезе веће од износа средстава која су му дата на располагање буџетом, те да ће средства која су му дата на располагање трошити законито, намјенски и сврсисходно, обезбјеђујући ефикасно функционисање система финансијског управљања и контроле у оквиру средстава утврђених буџетом. У извјештајном периоду испоштоване су Законом предвиђене обавезе подношења фискалних изјава за све кориснике буџета. Измјенама Закона о фискалној одговорности додатно је ојачана улога Фискалног савјета у правном систему Републике Српске, нарочито у дијелу који се односи на фискалну одговорност, ефикасно и ефективно кориштење буџетских средстава. Примјетно је значајно унапређење фискалне одговорности код појединих субјеката који су укључени у буџетски систем Републике Српске, а имали су неизмирене обавезе из претходног периода.

Законом о Фискалној одговорности у Републици Српској дефинисана је обавеза буџетског корисника, општине, града и фонда, о изради Плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, када такве обавезе постоје, а најкасније до 15. априла текуће године, и достављање Фискалном савјету ради давања мишљења. У складу са претходно Законом дефинисаним обавезама и достављеним захтјевима у току 2023. године анализиран је План за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода Републичког буџета, Фонда здравственог осигурања Републике Српске, ЈУ Завода за запошљавање Републике Српске, као и јединица локалне самоуправе Републике Српске.

Анализа достављених планова за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у 2023. години показала је да укупно неизмирене обавезе пренесене из претходног периода Републике износе 10.222.800 КМ, Фонда здравственог осигурања Републике Српске 20.718.462,81 КМ, ЈУ Завод за запошљавање Републике Српске 1.416.645 КМ, док су неизмирене обавезе јединица локалне самоуправе 60.554.458 КМ.

Фискални савјет Републике Српске је у току 2023. године анализирао и дао мишљење на План за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода за 23 јединица локалне самоуправе и то: Добој, Приједор, Билећа, Србац, Вукосавље, Мркоњић Град, Петрово, Бијељина, Козарска Дубица, Сребреница, Источни Стари Град, Угљевик, Шамац, Братунац, Градишка, Ново Горажде, Челинац, Чајниче, Нови Град, Гацко, Власеница, Пелагићево и Лопаре.

У структури Планова за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода садржане су мјере и активности које ће да се предузму с циљем измирења пренесених обавеза, извори из којих ће се обезбиједити средства за измирење, рокови и динамика измирења неизмирених обавеза. Достављени планови за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у току 2023. године у 83% случајева оцијењени су као реални и проводиви, са аспекта дефинисаних мјера и динамике отплате обавеза.

Јединицама локалне самоуправе које су доставиле планове који нису реални и проводиви са било којег аспекта, Фискални савјет је дао препоруке за спровођење истог у складу са могућностима, односно оцијењеним фискалним капацитетом јединице локалне самоуправе.

Зависно од фискалне позиције јединице локалне самоуправе, могуће је дефинисати различите мјере и изворе за измирење насталих неизмирених обавеза пренесених из претходног периода. Половина јединица локалне самоуправе као једину мјеру и извор за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у Плановима достављеним у току 2023. године навеле су уштеде у буџету. Друга половина јединица локалне самоуправе, чији су Планови за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода анализирани у току 2023. године, дефинисале су као мјеру за измирење неизмирених обавеза комбинацију уштеда у буџету и других мјера за измирење неизмирених обавеза (кредитно задужење, репрограм обавеза, измирење из расположивих средства на жиро рачуну и слично) или искључиво мјеру која не подразумева уштеде у буџету. Мјере за измирење неизмирених обавеза које су кроз Планове дефинисале претходно поменуте јединице локалне самоуправе описане су у наставку.

Општине Угљевик и Гацко планирале су измирење пренесених обавеза на бази комбинације мјера уштеда у буџету и кредитног задужења. У оба случаја анализа фискалне позиције општине показала је да су предложене мјере за измирење неизмирених обавеза проводиве на начин како је приједлогом мјера предвиђено, уз напомену да Фискални савјет Републике Српске у складу са Законом о фискалној одговорности у Републици Српској даје Мишљење на План за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода и оцјењује могућност кредитног задужења искључиво у сврху измирења истих. Дакле, указало се на чињеницу да је неопходно да се цјелокупан износ реализованог кредита усмјери искључиво на измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода и да се износ неизмирених обавеза пренесених из претходног периода који се планира измити из кредитног задужења измири у потпуности у текућој фискалној години, те да се у наредној години заустави стварање нових неизмирених обавеза.

Општине Чајниче и Пелагићево су јединице локалне самоуправе које су као мјеру за измирење неизмирених обавеза дефинисале искључиво кредитно задужење. Фискални савјет је кроз мишљење општини Чајниче сугерисао да је у циљу очувања фискалне стабилности, пожељно обезбиједити измирење неизмирених обавеза дијелом и из уштеда у буџету, односно смањењем непродуктивних и неприоритетних категорија текућих расхода, уколико исто не угрожава ликвидност буџета Општине и редовно измирење текућих обавеза. Имајући у виду висину неизмирених обавеза, те структуру истих, ниво задужености и фискални капацитет општине Пелагићево, Фискални савјет Републике Српске био је мишљења да за измирење неизмирених обавеза није неопходно кредитно задужење. Оцјена Фискалног савјета била је да би кредитно задужење у 2023. години угрозило функционисање општине Пелагићево узимајући у обзир да је задужењем из 2022. године ниво дуга Општине значајно повећан. Препорука Фискалног савјета била је да се предметне обавезе измире у текућој и наредној фискалној години, а средства за измирење истих да се обезбједе из редовних буџетских прихода, односно на бази уштеда у буџету. Град Добој као приједлог мјера за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода дефинисао је измирење истих по основу комбинације мјера репрограма пореских обавеза, примитака од нефинансијске имовине и изворних прихода. Фискални савјет Републике Српске предложену мјеру за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода оцијенио је проводивом, али с обзиром на генерисање високог нивоа

неизмирених обавеза пренесених из претходног периода Града из године у годину сугерисано је да је у наредном периоду потребно буџет Града планирати са суфицитом, који ће бити усмјерен на измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, односно смањење задужености. Општина Вукосавље као приједлог мјере за измирење неизмирених обавеза дефинисала је измирење дијела обавеза из средстава која су расположива на жиро рачуну, док се други дио неизмирених обавеза планирао измити по основу текућих прилива. Општина Петрово приједлогом мјера за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода планирала је да се дио суфицита из ранијег периода распореди у сврху измирења неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, што је Фискални савјет Републике Српске оцијенио реалном и проводивом мјером. Општина Челинац као приједлог мјера за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода дефинисала је комбинацију мјера повећања буџетских прихода и уштеда у планираним буџетским расходима, измирење по основу рефундације средстава од стране Министарства финансија Републике Српске по основу Уговора и Меморандума о финансирању пројекта водоснабдијевања из грантовних средстава ИПА 2018, те измирење дијела обавеза у складу са Споразумом о нагодби.

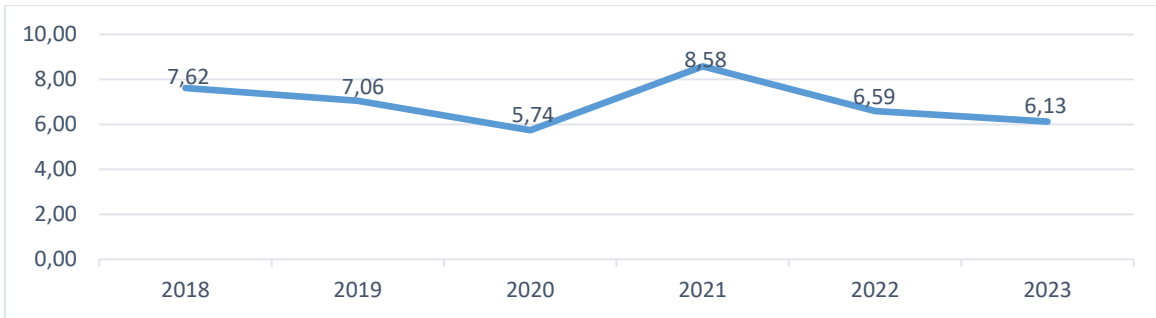
Општинама Србац и Ново Горажде кроз мишљење на План, сугерисано је да се скрати период отплате неизмирених обавеза, имајући у виду њихов фискални капацитет. Општина Лопаре у достављеном Плану за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода није прецизно навела мјере за измирење предметних обавеза. Будући да Планом нису јасно наведене мјере за измирење неизмирених обавеза, на основу анализе фискалних показатеља Општине, Фискални савјет је сугерисао мјере које се требају провести у циљу измирења обавеза, а које су у складу са Планом предложеном динамиком.

Анализа Фискалног савјета показала је да су се као најефикаснија мјера за измирење обавеза показале уштеде на страни расхода и смањење текуће буџетске потрошње, посебно материјалних трошкова.

Што се тиче динамике измирења неизмирених обавеза јединица локалне самоуправе, 12 јединица локалне самоуправе чији План је био предмет анализе у 2023. години, је планирало измирење неизмирених обавеза до краја 2023. године. Уколико ове јединице локалне самоуправе измире обавезе у складу са Планом дефинисаном динамиком, то ће значајно смањити износ неизмирених обавеза пренесених из претходног периода, а што ће се видјети на основу Извјештаја о реализацији плана који су јединице локалне самоуправе дужне да доставе до 30.06.2024. године.

На наредном графикону приказано је учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода јединица локалне самоуправе у њиховим укупним приходима у периоду 2018-2023. година:

Графикон 3: Учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС у укупним приходима ЈЛС у периоду 2018-2023. година (%)



Извор: Калкулација Фискалног савјета Републике Српске на основу података из анализираних Планава за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ЈЛС и документа Периодични извјештај о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ) ЈЛС.

У посматраном периоду до 2021. године била је присутна тенденција раста остварених прихода из године у годину уз истовремено смањење апсолутног износа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода. Претходно наведено имало је за резултат смањење процента учешћа неизмирених обавеза пренесених из претходног периода јединица локалне самоуправе у оствареним приходима. С обзиром на економске посљедице здравствене кризе у 2021. години неизмирене обавезе пренесене из претходног периода значајније су повећане, што је било очекивано. У последње двије године посматраног периода учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у оствареним приходима јединица локалне самоуправе се смањује. У 2023. години неизмирене обавезе пренесене из претходног периода као проценат остварених прихода смањене су, и износе 6,13%.

Иако анализе Фискалног савјета указују на релативно смањење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода јединица локалне самоуправе, неопходно је и даље утицати на подизање фискалне одговорности истих. Фискални савјет Републике Српске кроз оцјене планова за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода сугерише на потребу реалног и одговорног буџетирања у сфери буџетске потрошње како се не би стварале обавезе без претходно обезбјеђених реалних извора финансирања.

Према одредбама Закона о Фискалној одговорности дефинисано је да, надлежни орган буџетског корисника, јединице локалне самоуправе и фондови достављају Извјештај о реализацији плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода Фискалном савјету Републике Српске најкасније до 30. јуна текуће фискалне године. Ефекти реализације Планава за измирење неизмирених обавеза мјере се анализом достављених Извјештаја. Извјештај о реализацији плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода даје јасну слику у погледу тенденције смањења неизмирених обавеза и поштовања датих препорука Фискалног савјета кроз мишљења на планове за измирење неизмирених обавеза. На основу достављених извјештаја о реализацији плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода у току 2023. године Фискални савјет Републике Српске констатовао је да се измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода код јединица локалне самоуправе које су доставиле исти, спроводи на начин како је наведено у плановима за измирење

неизмирених обавеза, те да се поштују препоруке и приједлози садржани у мишљењу Фискалног савјета Републике Српске.

У извјештајном периоду четвртина јединица локалне самоуправе, тачније њих 16 изјаснило се да нема неизмирених обавеза пренесене из претходног периода. Јединице локалне самоуправе које су се у извјештајном периоду изјасниле да немају неизмирених обавеза пренесене из претходног периода су Оштра Лука, Лакташи, Хан Пијесак, Источни Дрвар, Костајница, Петровац, Вишеград, Котор Варош, Шековићи, Рибник, Дервента, Модрича, Рудо, Шипово, Прњавор и Источна Илиџа.

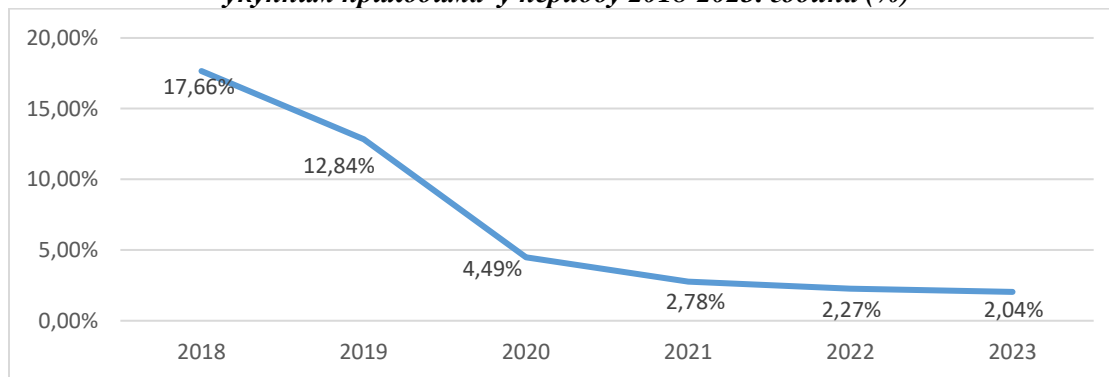
Општина Купрес није доставила план за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода или евентуално обавјештење да такве обавезе не постоје.

Фискални савјет у 2023. години усвојио је Анализу јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске у којој је посматрано стање јавних финансија јединица локалне самоуправе Републике Српске у 2022. години, те структура и кретање главних индикатора јавних финансија у периоду од 2015. до 2022. године. Анализа стања јавних финансија јединица локалне самоуправе потврдила је значај праћења јавних финансија истих, с обзиром да фискални проблеми локалне самоуправе утичу на јавне финансије Републике Српске у цјелини, а такође и на привредни раст и квалитет живота грађана. Јединице локалне самоуправе, са стабилним системом финансирања, кроз ефикасно извршавање надлежности, квалитетно управљање локалним развојем путем инвестиција, унапређују квалитет живота у јединицама локалне самоуправе и доприносе привредном расту и уравнотеженом развоју Републике Српске. Анализа и закључци анализе стања јавних финансија јединица локалне самоуправе били су основа за разматрање потребе и ефеката увођења фискалних правила за јединице локалне самоуправе, а у циљу побољшања фискалне одговорности и очувања фискалне стабилности како јединица локалне самоуправе, тако и цјелокупног буџетског система Републике Српске. С обзиром на фискални утицај јединица локалне самоуправе као подсектора опште владе на фискалну стабилност буџетског система Републике Српске, као и ризике које са собом носи тај утицај, анализа је указала на потребу успостављања новог сета фискалних правила која ће представљати механизам за вођење одговорне фискалне политике и инструмент побољшања фискалне дисциплине јединица локалне самоуправе Републике Српске. Ефекти увођења фискалних правила за јединице локалне самоуправе, према процјенама Фискалног савјета огледали би се у подизању фискалне одговорности и транспарентности трошења финансијских средстава, одговорније фискално планирање и ефикасније управљање јавним финансијама јединица локалне самоуправе, подизање квалитета буџетских одлука како би се стварање обавеза ускладило са реалним могућностима, те измирење постојећих неизмирених обавеза пренесених из претходног периода јединица локалне самоуправе и заустављање стварања обавеза за које нису обезбјеђена средства буџетом. Претходно наведено утицало би на унапређење и јачање оквира за одговорно дугорочно вођење фискалне политике. У 2023. години Фискални савјет Републике Српске је усвојио Информацију о регулаторном оквиру којим су утврђена фискална правила и статус независних институција надлежних за њихово праћење у упоредном законодавству сусједних држава, те се констатовало да је неопходно приступити изради новог Закона о фискалној одговорности у Републици Српској, посебно имајући у виду резултате анализе о његовој примјени, искуства Фискалног савјета у периоду од 2017-2022. године, као и чињеницу да су и сусједене земље донијеле нове, или измијениле раније донесене прописе који уређују фискална правила и фискалну одговорност у тим земљама.

У извјештајном периоду анализиран је План за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода Фонда здравственог осигурања Републике Српске. Неизмирене обавезе Фонда здравственог осигурања Републике Српске пренесене из претходног периода износиле су 20.718.462,81 КМ. Анализа динамике измирења неизмирених обавеза Фонда здравственог осигурања Републике Српске указује да су се исте номинално повећале у односу на претходну фискалну годину, док су смањене посматрајући релативни показатељ учешћа у оствареним приходима. Ако посматрамо релативни показатељ који мјери учешће неизмирених обавеза у реализованим приходима Фонда у периоду од 2018. године присутан је тренд смањења оптерећености буџета неизмиреним обавезама.

На наредном графикону приказано је учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода Фонда здравственог осигурања Републике Српске у укупним приходима Фонда у периоду 2018-2023. година:

Графикон 4: Учешће неизмирених обавеза пренесених из претходног периода ФЗОРС у укупним приходима у периоду 2018-2023. година (%)



Извор: Калкулација Фискалног савјета, Републике Српске на основу података из анализираних Плана за измирење неизмирених обавеза пренесених из претходног периода и документа Периодични извјештај о извршењу по рачуноводственим фондовима (ПИФ) фондова.

Износ неизмирених обавеза у висини од 2,04% остварених прихода у 2023. години може се оцијенити као фискално одржив и не представља значајно оптерећење за буџет Фонда.

Укупно неизмирене обавезе пренесене из претходног периода ЈУ Завод за запошљавање Републике Српске износиле су 1.416.645 КМ. Неизмирене обавезе пренесене из претходног периода односе се на обавезе за субвенције, односно обавезе за финансирање Програма подршке привреди путем поврата уплаћених пореза и доприноса по Акционом плану запошљавања за 2022. годину. Планом је дефинисано измирење предметних обавеза до краја 2023. године, што је оцијењено као реално и проводиво узимајући у обзир фискални капацитет Завода.

Укупно неизмирене обавезе пренесене из претходног периода Републике (главна књига трезора) износиле су 10.222.800 КМ. Став Фискалног савјета био 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 био је мишљења да се укупан износ неизмирених обавеза пренесених из претходног

периода треба измирити у току 2024. године уштедама на страни расхода и повећањем прихода.

У извјештајном периоду Фискални савјет је донио закључак којим је утврђена потреба израде Анализе о макроекономским и фискалним кретањима у Републици Српској. У складу са тим, у 2023. години објављена су два броја анализе, која садрже релевантне податке и информације о макроекономским кретањима у Републици Српској, те јавним финансијама и актуелностима економске политике Републике Српске. У првом броју поменуте публикације садржана је анализа макроекономских и фискалних кретања у Републици Српској у првом кварталу 2023. године, те анализа макроекономских кретања у свијету током 2022. године и очекивања за 2023. годину. Предмет другог броја публикације била је анализа макроекономских и фискалних кретања у Републици Српској у првом полугодишту 2023. године, те анализа фискалних кретања у свијету и карактер фискалне политике у 2023. години.

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској дефинисано је да ако овлашћено лице буџетског корисника, фонда, општине или града прекрши било коју од фискалних мјера које су прописане чланом 9. и 10. овог Закона, Буџетска инспекција о томе доставља обавјештење Фискалном савјету и органу који је извршио коначно именоване овлашћеног лица, те предузима активности прописане Законом којим се уређује буџетски систем Републике Српске, у року од седам дана од дана утврђивања чињеничног стања. У складу са претходно наведеним, у обавези смо да извјестимо да у току 2023. године Фискални савјет Републике Српске није обавјештен од стране буџетске инспекције о евентуалном кршењу претходно поменутих фискалних мјера.

Број: 27.1-021-90/24

Датум, 18. јун 2024. године

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник, с.р.