



**Broj: 27.1-020-78/24**

**Datum, 11. jun 2024. godine**

Na osnovu čl. 22. stav 3. i 19 stav 2. tačka 3) Zakona o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 94/15 i 62/18), Fiskalni savjet Republike Srpske, na 13. vanrednoj sjednici održanoj 11. juna 2024. godine, nakon razmatranja Konsolidovanog izvještaja o izvršenju budžeta Republike Srpske za period 01.01-31.12.2023. godine, daje sljedeće:

### **MIŠLJENJE**

#### **na Konsolidovani izvještaj o izvršenju budžeta Republike Srpske za period 01.01 - 31.12.2023. godine**

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 94/15 i 62/18), utvrđeno je da Fiskalni savjet Republike Srpske, između ostalog, Narodnoj skupštini Republike Srpske dostavlja mišljenje na Konsolidovane izvještaje o izvršenju budžeta. S tim u vezi, Vlada Republike Srpske dostavila je na razmatranje Fiskalnom savjetu Republike Srpske usvojen Konsolidovani izvještaj o izvršenju budžeta Republike Srpske za period 01.01-31.12.2023. godine.

Budžet Republike Srpske za 2023. godinu je usvojila Narodna skupština Republike Srpske u novembru 2022. godine. Nakon usvajanja Budžeta za 2023. godinu došlo je do promjena u strukturi i iznosu budžetskih sredstava i izdataka, kao i do promjene prioriteta koji se finansiraju iz budžetskih sredstava. Shodno navedenom, a u cilju realizacije obaveza koje su proistekle iz zakonskih i podzakonskih akata, u 2023. godini pristupilo se izradi Rebalansa budžeta Republike Srpske za 2023. godinu, a isti je usvojen u novembru 2023. godine.

Rebalansom budžeta za 2023. godinu ukupan budžetski okvir, za opšti fond (01), je iznosio 5.523 miliona KM, što je predstavljalo povećanje u odnosu na Budžet za 2023. godinu u procentu od 2,6%, odnosno za 140 miliona KM. Fiskalni savjet je bio mišljenja da je Rebalansom budžeta planiran realno ostvariv budžetski okvir. Imajući u vidu i dalje prisutne negativne ekonomske posljedice eksternih šokova iz 2022. godine, izvršenje budžeta Republike za period 01.01-31.12.2023. godina može se ocijeniti zadovoljavajućim kada se posmatra ostvarenje u odnosu na Rebalans budžeta za 2023. godinu.

Na osnovu dostavljenog Konsolidovanog izvještaja o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2023. godinu, evidentno je da su budžetski prihodi ostvareni u iznosu od 4.170.825.533 KM, što predstavlja 98,8% ukupno planiranih budžetskih prihoda na osnovu Rebalansa budžeta za

2023. godinu. U poređenju sa prethodnom budžetskom godinom, naplata budžetskih prihoda u 2023. godini je veća za 13,2%, što se može ocijeniti zadovoljavajućim.

Poreski prihodi u 2023. godini realizovani su u iznosu od 3.822.095.711 KM ili 98,8% u odnosu na Rebalansom planiran iznos. Poredeći ostvarenje poreskih prihoda u 2023. godini sa ostvarenjem istih 2022. godine, poreski prihodi su veći za 12,2%. U okviru poreskih prihoda, većina osnovnih kategorija je ostvarila približne ili nešto niže iznose u odnosu na iznose planirane Rebalansom. Prihodi od poreza na dohodak i dobit, te prihodi po osnovu doprinosa za socijalno osiguranje ostvareni su u visini od približno 100% od Rebalansom planiranih iznosa. U odnosu na Rebalansom planiran iznos, niže ostvarenje je zabilježeno kod prihoda od poreza na imovinu za 2% i indirektnih poreza prikupljenih preko UIO za 2%.

U 2023. godini prihodi od indirektnih poreza prikupljeni preko UIO, kao najznačajnija stavka u strukturi poreskih prihoda, ostvareni su u ukupnom iznosu od 1.819.499.883 KM, što predstavlja 98% u odnosu na Rebalansom budžeta planiran iznos. Poredeći ostvarenje prihoda od indirektnih poreza prikupljenih preko UIO u 2023. godini sa ostvarenjem 2022. godine, isti su veći za 8%, što je rezultat nastavka rasta cijena u toku 2023. godine. U prvoj polovini 2023. godine došlo je do usporavanja privredne aktivosti, što se odrazilo na nižu naplatu prihoda od indirektnih poreza u odnosu na Rebalansom planirane iznose. Na manje ostvarenje ovih prihoda u odnosu na iznos planiran Rebalansom budžeta za 2023. godinu uticalo je povećanje iznosa koje se izdvaja za finansiranje zajedničkih institucija BiH. Pored navedenog, na smanjenje prihoda od indirektnih poreza uticao je i pad prihoda od akciza na duvanske prerađevine, uzrokovano izmjenom Zakona o akcizama u BiH u dijelu koji se odnosi na rokove obračuna i rokove plaćanja akciza. Prosječan koeficijent raspodjele za Republiku Srpsku u 2023. godini (34,09%) je na gotovo istom nivou u odnosu na prosječan koeficijent raspodjele primjenjivan prilikom raspodjele prihoda u 2022. godini (34,07%). Međutim, prema Odluci o drugom privremenom poravnanju između korisnika raspodjele indirektnih poreza sa Jedinственог računa UIO za 2022. godinu, Republika Srpska je bila dužna da isplati Federaciji BiH iznos od 28.826.866 KM. U skladu s navedenom Odlukom, izvršen je prenos navedenog cjelokupnog iznosa po osnovu drugog poravnanja na račune Federacije BiH, a na teret tekućih prihoda od indirektnih poreza koji pripadaju Republici Srpskoj. Prema Odluci o prvom privremenom poravnanju za 2023. godinu, Federacija BiH je bila dužna uplatiti Republici Srpskoj iznos 14.562.128 KM, što je u određenoj mjeri kompenzovalo smanjenje indirektnih poreza po osnovu drugog poravnanja za 2022. godinu. Imajući u vidu visoko učešće prihoda od indirektnih poreza prikupljenih preko UIO u strukturi budžetskih prihoda (43,6%), a posljedično i značajan uticaj na izvršenje budžeta, neophodno je posebnu pažnju posvetiti planiranju, ostvarenju i raspodjeli prihoda od indirektnih poreza. S tim u vezi, niže ostvarenje indirektnih poreza u odnosu na plan posljedično je imalo za rezultat nižu realizaciju ukupnih budžetskih prihoda u 2023. godini.

Neporeski prihodi u 2023. godini realizovani su u iznosu od 345.142.674 KM ili 98,9% u odnosu na Rebalansom planirani iznos. Na niže ostvarenje ukupnih neporeskih prihoda uticala je niža realizacija na poziciji prihoda od finansijske i nefinansijske imovine i pozitivnih kursnih razlika za 7,3%. U okviru navedene zbirne kategorije neporeskih prihoda, niže ostvarenje u odnosu na planirani iznos zabilježili su prihodi od dividende, učešća u kapitalu i sl. prava, i to za 8,4%. S druge strane, u okviru neporeskih prihoda, u 2023. godini evidentirano je veće ostvarenje u odnosu na plan na poziciji naknada, taksi i prihoda od pružanja javnih usluga za 1,4% i novčanih kazni za 2%. Ako se uporedi ostvarenje neporeskih prihoda sa ostvarenjem istih u 2022. godini, realizacija u 2023. godini je značajno viša i to za 28,2%. Pored navedenog, 46% planiranog iznosa na poziciji

transfera između ili unutar jedinica vlasti nije realizovano, dok su grantovi realizovani u skladu sa planom.

Primici za nefinansijsku imovinu su ostvareni u visini 345% u odnosu na rebalansom planiran iznos, odnosno za 2,8 miliona KM više. Takođe, kada se poredi realizacija primitaka za nefinansijsku imovinu u 2023. u odnosu na 2022. godinu, isti su viši za 31%.

Na osnovu Konsolidovanog izvještaja o izvršenju Budžeta za period 01.01-31.12.2023. godine budžetski rashodi su ostvareni u iznosu od 4.251.381.671 KM, što predstavlja izvršenje od 98,9% ukupno planiranih rashoda na osnovu Rebalansa budžeta za 2023. godinu. Niže ostvarenje rashoda u 2023. godinu za 44,5 miliona KM u odnosu na Rebalansom planiran iznos odraz je niže realizacije na većini osnovnih kategorija tekućih rashoda. Rashodi po osnovu korišćenja roba i usluga za 2023. godinu iznose 160.433.100 KM, što predstavlja 94% u odnosu na Rebalansom budžeta predviđena sredstva za ove namjene. Niže ostvarenje u odnosu na Rebalansom planiran iznos je evidentirano na stavci grantova za 4% i doznaka na ime socijalne zaštite koje se isplaćuju iz budžeta Republike za 1,3%, kao i na stavci rashoda za lična primanja za 0,8%.

U izvještajnom periodu evidentna je niža realizacija izdataka za nefinansijsku imovinu, odnosno isti su realizovani 99,2% u odnosu na planiran iznos Rebalansom budžeta za izvještajni period. Međutim, kada se poredi ostvarenje izdataka za nefinansijsku imovinu u 2023. godini u odnosu na ostvarenje u 2022. godini, isti su veći za 20%.

Izvršenje budžeta za 2023. godinu ima za rezultat budžetski deficit u iznosu od 257.864.346 KM. Ostvareni budžetski deficit je veći za oko 1% u odnosu na Rebalansom planirani iznos, a što je rezultat niže realizacije budžetskih prihoda. U prvoj polovini 2023. godine nastavljeno je usporavanje privredne aktivnosti koje je započeto tokom 2022. godine usljed višestrukih kriza, a što se odrazilo na realizaciju osnovnih budžetskih kategorija. Iskazani budžetski deficit predstavlja razliku bruto budžetskog deficita u iznosu od 80.556.138 KM i neto izdataka za nefinansijsku imovinu koji su iskazani u negativnom iznosu od 177.308.208 KM. Iznos prethodno navedenog budžetskog deficita, koji predstavlja budžetski rezultat budžeta u užem smislu riječi, neophodno je uvećati za iznos rashoda obračunskog karaktera u iznosu od 19.786.840 KM, tako da ostvareni deficit na opštem fondu (01) iznosi 277.651.186 KM. Iako je došlo do određenog odstupanja u visini ostvarenog deficita u odnosu na rebalansom planiran iznos, evidentno je smanjenje istog u odnosu na prethodnu fiskalnu godinu, što je značajno sa stanovišta provođenja fiskalne konsolidacije i vraćanja nivoa deficita u zakonom definisane okvire.

Budući da je fond (02) od 2022. godine uključen u planiranje budžeta, prilikom analize Konsolidovanog izvještaja o izvršenju budžeta za 01.01-31.12.2023. godine, Fiskalni savjet je analizirao realizaciju prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka koji se evidentiraju na ovom Fondu. Rebalansom budžeta za 2023. godinu na fondu Prihoda po posebnim propisima planiran je deficit u iznosu 12.137.300 KM. Na fondu (02) izvršenje budžeta odstupa od planiranog u pogledu smanjenja budžetskih rashoda i to za 3,5%. Takođe, na fondu (02) značajno je niža realizacija izdataka za nefinansijsku imovinu i to za 62,6% u odnosu na plan. Kao rezultat navedenog, na fondu (02), ostvaren je suficit u 2023. godini u iznosu od 4.168.841 KM. Iznos iskazanog suficita treba umanjiti za iznos od 193.824 KM ukalkulisanih obaveza evidentiranih na kontima rashoda obračunskog karaktera, tako da ostvareni suficit iznosi 3.975.017 KM.

Iako je fond (02) uključen u Budžet, time nije isključen rizik ostvarivanja neplaniranog deficita na ostalim fondovima koji nisu planirani Budžetom. Na fondu (05) u 2023. godini ostvaren je značajan nivo deficita u iznosu od 45.684.078 KM (uključujući i ukalkulisane obaveze evidentirane na rashodima obračunskog karaktera), što predstavlja rizik za fiskalnu stabilnost.

Ocjena Fiskalnog savjeta je da je uključivanje računovodstvenih fondova od (03) do (05) u budžet osnova za realnije planiranje budžeta i efikasnije upravljanje istim u narednim fiskalnim godinama.

Kada se ostvareni deficit na fondu (01) koriguje za ostvarene rezultate na ostalim fondovima (fondovi 02-05) Budžeta Republike Srpske, a koji sa uključivanjem obračunskih rashoda podrazumijeva deficit od 39.076.553 KM, dobije se ukupan tekući deficit korisnika budžeta Republike u visini od 316.727.739 KM.

Ukoliko se uzme u obzir ostvareni deficit budžetskih korisnika koji posjeduju vlastite račune i posluju izvan glavne knjige trezora koji iznosi 4.234.334 KM, te korekcija tekućeg deficita usljed konsolidacije u iznosu od 421.224 KM ukupno konsolidovani budžetski deficit iznosi 320.540.849 KM. Daljom analizom svih učesnika budžetskog sistema Republike Srpske utvrđeno je da je 30 jedinica lokalne samouprave ostvarilo budžetski deficit u iznosu od 42.152.647,30 KM, dok su 34 jedinice lokalne samouprave ostvarile suficit u iznosu od 26.834.279,12 KM. U toku 2023. godine tri fonda socijalne sigurnosti ostvarili su deficit kao budžetski rezultat u ukupnom iznosu od 8.898.349 KM, dok je Fond solidarnosti za dijagnostiku i liječenje iskazao suficit u iznosu od 4.957.327 KM. U konačnici posmatrano, kada se deficitu budžeta Republike dodaju ostvareni deficiti jedinica lokalne samouprave i deficit fonda socijalne sigurnosti, uključujući i korekcije međusobnih transakcija između svih učesnika u iznosu od 19.294.407 KM ukupan deficit na dan 31.12.2023. godine iznosi 390.886.252,30 KM što čini 2,49% ostvarenog BDP-a u 2023. godini. Navedeno ukazuje da je nivo budžetskog deficita u 2023. godini u skladu sa propisanim fiskalnim pravilima definisanim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj. Smanjenje deficita u 2023. godini u odnosu na prethodnu fiskalnu godinu, kada je došlo do odstupanja od fiskalnog pravila, ima pozitivan uticaj na fiskalnu stabilnost.

Ukupan suficit jedinica lokalne samouprave i fondova socijalne sigurnosti iznosi 31.791.606,12 KM, tako da ukupan neto knjigovodstveni budžetski bilans iskazan u vidu deficita iznosi 359.094.646,18 KM ili 2,28% BDP-a, pri čemu treba naglasiti da se prema zakonskoj regulativi suficit pojedinih jedinica lokalne samouprave i fondova socijalne sigurnosti ne može koristiti za pokriće deficita drugih jedinica lokalne samouprave i fondova socijalne sigurnosti.

Fiskalni savjet naglašava da budžetski planovi u narednim fiskalnim godinama treba da na vjerodostojan način predstave fiskalnu konsolidaciju, uzimajući u obzir izazove fiskalne održivosti. Neophodno je strogo kontrolisati javnu potrošnju i voditi računa da se tekući budžetski rashodi pokrivaju isključivo prilivom sredstava koja potiču iz ostvarenih prihoda.

Neto finansiranje na fondu (01) za period 01.01-31.12.2023. godine je negativno i iznosi 82.774.882 KM. Rebalansom budžeta za 2023. godinu planirano je pozitivno neto finansiranje u iznosu od 255.382.100 KM, što ukazuje na značajno negativno odstupanje izvršenja u odnosu na plan.

Analiza neto zaduženja za 2023. godinu pokazuje da su primici od zaduženja manji za 30,54% u odnosu na Rebalansom planiran iznos, dok su izdaci za otplatu dugova za 0,49% manji u odnosu na planirane Rebalansom budžeta za 2023. godinu.

U skladu sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti, pod opštim fiskalnim pravilima se podrazumijevaju pravilo o dugu i pravilo konsolidovanog budžetskog deficita. Prvo pravilo limitira javni dug Republike na način da isti na kraju fiskalne godine ne može biti viši od 55% ostvarenog BDP-a u toj godini, a drugo pravilo, određuje da konsolidovani budžetski deficit na kraju fiskalne godine ne može biti viši od 3% ostvarenog BDP-a u toj godini. Za izvještajni period 01.01-31.12.2023. godine, utvrđeno je da je javni dug koji podliježe zakonskom ograničenju kao procenat BDP-a u 2023. godini iznosio 33,36%. U 2023. godini javni dug je nominalno manji u odnosu na prethodnu fiskalnu godinu. Takođe, u 2023. godini ostvareni BDP nominalno je veći u

odnosu na 2022. godinu, što je posljedično uticalo na smanjenje učešće javnog duga u BDP-u u izvještajnom periodu u odnosu na prethodnu fiskalnu godinu. Navedeno ukazuje da je nivo javnog duga u 2023. godini u skladu sa propisanim fiskalnim pravilom definisanim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj.

U periodu fiskalne konsolidacije, odnosno u periodu 2024-2026. godina, očekivanja su da će se javni dug kretati do nivoa utvrđenog fiskalnim pravilom o dugu. Bez obzira na navedenu činjenicu, u narednom periodu je neophodno oprezno postaviti smjernice za upravljanje dugom Republike Srpske, kako javnim tako i ukupnim. Pri procesu zaduživanja potrebno je voditi računa da rizik po osnovu kamatnih stopa na spoljni dug ne ugrožava dugoročni cilj minimizacije troškova javnog duga. Takođe, prilikom provođenja politike zaduživanja u narednom periodu potrebno je pored visine kamatne stope voditi računa o ročnosti i periodima dospeljeća duga, a pod istim ili sličnim uslovima težiti promjeni strukture duga u korist unutrašnjeg duga. Takođe, u narednom periodu potrebno je voditi računa da se sredstva iz eksternih izvora finansiranja ulažu u produktivne privredne projekte čija implementacija ima dugoročno pozitivan uticaj na privredni rast i rast konkurentnosti zemlje.

Sastavni dio Konsolidovanog izvještaja o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2023. godinu je i Plan za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda prikazan u tabeli 6-4. Ukupno neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda iznose 10.222.800 KM sa sljedećom strukturom:

1. Ministarstvo rada i boračko invalidske zaštite	10.060.800 KM
2. Osnovne škole – obaveze prema Toplani	100.000 KM
3. Poreska uprava- obaveze za troškove investicionog održavanja poslovnog prostora	62.000 KM

Prijedlogom mjera za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda predviđeno je izmirenje istih na način da su u Budžetu za 2024. godinu planirana sredstva za izmirenje ukupnog iznosa neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda.

Prema odredbi Zakona o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj neizmirena obaveza iz prethodnog perioda je obaveza koja je dospjela za plaćanje a nije izmirena u prethodnoj godini, odnosno prethodnim godinama. Stav Fiskalnog savjeta je da je ukupan iznos neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda potcijenjen, te da su iste minimalno na nivou ukalkulisanih obaveza za koje nisu postojala raspoloživa budžetska sredstva u 2023. godini, a koje su evidentirane na kontima obračunskih rashoda. Fiskalni savjet je mišljenja da se ukupan iznos neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda treba izmiriti u toku 2024. godine uštedama na strani rashoda i povećanjem prihoda.

**PREDSJEDNIK  
FISKALNOG SAVJETA**

**Prof. dr Milenko Krajišnik,s.r.**