



Број: 27.1-020-129/23

Дана, 4. октобра 2023. 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 9. редовној сједници одржаној 4. октобра 2023. године, након разматрања Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-30.06.2023. године, даје сљедеће:

М И Ш Л Ј Е Н Ј Е
на Консолидовани извјештај о извршењу буџета Републике Српске за период
01.01 - 30.06.2023. 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 Консолидовани извјештај 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 01.01-30.06.2023. године.

На основу достављеног Консолидованог извјештаја о извршењу буџета Републике Српске за период 01.01-30.06.2023. годину, евидентно је да су буџетски приходи остварени у износу од 1.980.428.849 КМ, што представља 95,61% у односу на Буџетом планирани износ за првих шест мјесеци 2023. године. У поређењу са извршењем буџета за прво полугодиште претходне фискалне године, у 2023. години буџетски приходи већи су за 10,3%. Увидом у структуру реализованих буџетских прихода у првој половини 2023. године, 92,6% наплаћених прихода је из категорије пореских прихода.

Порески приходи у првих шест мјесеци 2023. години реализовани су у износу од 1.833.898.325 КМ или 95,96% у односу на Буџетом планирани износ за тај период. Поредећи остварење пореских прихода у првој половини 2023. години са реализацијом у истом периоду претходне године, исти су већи за 10,45%. У оквиру пореских прихода, веће остварење у односу на Буџетом планирани износ забилежено је код пореза на добит за 33,56%, као и код пореза на доhodak за 14,58%.

У првој половини 2023. године приходи од индиректних пореза прикупљени преко UIO, као најзначајнија ставка у структури пореских прихода, остварени су у укупном износу од 801.857.438 КМ, што представља извршење 84,07% у односу на Буџетом планирани износ. Од укупног износа прикупљених прихода по овом основу, 184.433.750 КМ директно је уплаћено на račune Centralne банке БиХ за сервис спољног дуга Републике Српске, што је за 74.991.750 КМ веће издвајање у односу на исти период претходне године. На мање извршење ових прихода у прва два квартала 2023. године у односу на износ планиран Буџетом uticalo је веће издвајање за финансирање БиХ институција у односу на очекивани износ, што се манифестоvalo кроз смањење прихода Буџета

Republike Srpske u iznosu od 18,8 miliona KM tokom prvih šest mjeseci 2023. godine. Takođe, nakon usvajanja budžeta za 2023. godinu došlo je do usvajanja izmjena Zakona o akcizama u BiH koje se odnose na akcize na duvanske prerađevine. Izmjene se odnose na rokove obračuna obaveze za akcize i rokove plaćanja akciza. Izmjene Zakona imaju značajne negativne posljedice na dinamiku uplate akciza na uvezene duvanske prerađevine, a gubitak Budžeta Republike Srpske po ovom osnovu iznosio je 10,3 miliona KM. Pored navedenog, uticaj na kretanje prihoda od indirektnih poreza u posmatranom periodu imao je i niži prosječni koeficijent raspodjele sredstava sa jedinstvenog računa UIO za Republiku Srpsku za period januar – jun 2023. godine u odnosu na isti period 2022. godine. Takođe, prema Odluci o drugom privremenom poravnanju između korisnika raspodjele indirektnih poreza sa Jedinstvenog 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, do 30.06.2023. godine 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. Imajući u vidu značajan uticaj indirektnih poreza na ukupan budžet, odnosno visoko učešće ove vrste prihoda u strukturi ukupnih budžetskih prihoda, neophodno je posebnu pažnju posvetiti planiranju ove vrste prihoda u narednom budžetskom periodu.

Neporeski prihodi za prva dva kvartala 2023. godine realizovani su u iznosu od 145.873.130 KM, što predstavlja izvršenje od 92,84% u odnosu na Budžet za šest mjeseci 2023. godine. Na niže ostvarenje ukupnih neporeskih prihoda uticala je niža realizacija na poziciji prihoda od dividende i učešća u kapitalu koja je ostvarena sa samo 51%, što ukazuje na neefikasnost javnih preduzeća. U okviru neporeskih prihoda veće ostvarenje u odnosu na plan evidentirano je na poziciji naknada, taksa i prihoda od pružanja javnih usluga za 3,70%, kao i u okviru ostalih neporeskih prihoda i to za 90,31%. Ako se uporedi ostvarenje neporeskih prihoda s podacima iz istog perioda prethodne godine, evidentna je viša realizacija za 9,16%.

Na osnovu Konsolidovanog izvještaja o izvršenju Budžeta za period 01.01-30.06.2023. godine evidentno je ostvarenje budžetskih rashoda u iznosu od 1.911.516.360 KM, što predstavlja izvršenje od 90% u odnosu na Budžet za prvih šest mjeseci 2023. godine. Niže ostvarenje rashoda u odnosu na plan evidentirano je na stavci tekućih rashoda, i to za 7,9% u odnosu na iznos planiran Budžetom za prva dva kvartala 2023. godine. Rashodi po osnovu korišćenja roba i usluga iznose 63.551.646 KM, što predstavlja izvršenje 66,9% u odnosu na Budžetom predviđena sredstva za ove namjene za prvih šest mjeseci 2023. godine, s tim da je izvršenje u odnosu na operativni budžet 98,56%. Niža realizacija u odnosu na plan za posmatrani period evidentirana je i na stavci rashoda finansiranja i drugih finansijskih troškova i to za 45,81%. Niže izvršenje budžetskih rashoda u odnosu na plan za posmatrani period evidentirano je na stavci subvencija, i to za 57,46%. Iako je izvršenje budžetskih rashoda u prvom polugodištu 2023. godine niže u odnosu na plan, kao i u odnosu na operativni budžet, neophodno je imati u vidu da će zbog dinamike izvršenja budžeta do kraja godine doći do porasta realizacije određenih kategorija budžetskih rashoda, a posebno materijalnih troškova i subvencija. Zbog toga je u cilju uspješnog provođenja fiskalne konsolidacije, neophodno do kraja tekuće godine prilikom izvršenja budžeta primjenjivati princip racionalnosti i obezbijediti uštede na svim stavkama rashoda gdje je to u skladu sa zakonom moguće.

U prva dva kvartala 2023. godine evidentna je značajno niža realizacija izdataka za nefinansijsku imovinu. Izdaci za nefinansijsku imovinu realizovani su u iznosu od 40.858.988 KM, što predstavlja izvršenje 52,34% u odnosu na Budžetom predviđena sredstva za ove namjene, odnosno 62,51% u odnosu na operativni budžet za posmatrani period. Najznačajniji izdaci, odnosno 37,39% ukupnih izdataka za nefinansijsku imovinu odnosi se na izgradnju i pribavljanje objekata zdravstvenih i socijalnih institucija.

Izvršenje budžeta za period 01.01-30.06.2023. godine ima za rezultat budžetski suficit u iznosu od 28.988.081 KM. Iskazani budžetski suficit za prvo polugodište 2023. godine predstavlja razliku bruto budžetskog suficita u iznosu od 68.912.489 KM i neto izdataka za nefinansijsku

imovinu koji su iskazani u negativnom iznosu od 39.924.409 KM. Budžetom za posmatrani period planiran je budžetski deficit u iznosu 130.615.650 KM. Ostvareni budžetski suficit rezultat je značajno niže realizacije budžetskih rashoda i smanjenja izdataka za nefinansijsku imovinu u odnosu na plan. Iako predmetni izvještaj iskazuje suficit za prvih pola godine 2023. godine, zbog dinamike ostvarivanja rashoda u drugom polugodištu, ne može se očekivati suficit u budžetu Republike Srpske.

Zaključno sa 30.06.2023. godine primici od zaduživanja iznosili su 425.300.333 KM, što predstavlja 77% ukupno Budžetom planiranih primitaka od zaduživanja za posmatrani period. Izdaci za otplatu dugova, u periodu 01.01-30.06.2023. godine, iznose 654.755.295 KM, što predstavlja izvršenje od 142% u odnosu na Budžet za prvih šest mjeseci 2023. godine. Podaci o izvršenju budžeta u prvoj polovini 2023. godine pokazuju da je za potrebe servisiranja spoljnog duga izdvojeno ukupno 529.383.806 KM, od čega se iznos od 328.579.440 KM odnosi na glavnice po hartijama od vrijednosti u inostranstvu, dok je za otplatu glavnice zajmova primljenih iz inostranstva izdvojeno 148.385.376 KM. Struktura novog zaduženja u prvom polugodištu 2023. godine pokazuje da se najveći dio novog zaduženja odnosi na domaće izvore finansiranja, što se može smatrati poželjnim za nacionalnu ekonomiju u uslovima visokih kamatnih stopa na međunarodnom tržištu, te imajući u vidu visoke spoljne rizike i neizvjesne okolnosti u međunarodnom okruženju.

Budući da je fond (02) od 2022. godine uključen u planiranje budžeta, prilikom analize Konsolidovanog izvještaja o izvršenju budžeta za 01.01-30.06.2023. godine, Fiskalni savjet je analizirao realizaciju prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka koji se evidentiraju na fondu (02). Na fondu Prihoda po posebnim propisima u periodu 01.01-30.06.2023. godine ostvaren je pozitivan budžetski rezultat u iznosu od 2.122.463 KM. Budžetom za prvih šest mjeseci 2023. godine na ovom fondu planiran je deficit u iznosu 4.299.900 KM. Izvršenje budžeta na fondu (02) odstupa od planiranog u pogledu smanjenja kako budžetskih prihoda, za 5%, tako i budžetskih rashoda, za 8%. Takođe, na fondu (02) značajno je niža realizacija izdataka za nefinansijsku imovinu u odnosu na planirani iznos, i to za 72% manje u odnosu na plan. Kao rezultat navedenog, na fondu (02), ostvaren je suficit u prvom polugodištu 2023. godine.

Iako je fond (02) uključen u Budžet, time nije isključen rizik ostvarenja neplaniranog deficita na ostalim fondovima (fondovi 03-05). Stoga, preporuka Fiskalnog savjeta je da je neophodno obratiti pažnju na potencijalne nivoe deficita ostalih fondova, s obzirom da je na ostalim fondovima prisutna tendencija stvaranja deficita, što predstavlja određen fiskalni rizik za stabilne javne finansije.

Imajući u vidu neizvjesne okolnosti u kojima se izvršava Budžet, a koje su izazvane međunarodnim ekonomskim i geopolitičkim sukobima u svijetu, Fiskalni savjet dodatno ističe potrebu za dodatnu uštedu na svim neproduktivnim rashodima, u cilju očuvanja dugoročne fiskalne održivosti i fiskalne stabilnosti Republike Srpske. Stoga, prilikom izvršenja budžeta do kraja tekuće godine, Fiskalni savjet ističe da je neophodno obezbijediti izvršenje istog u skladu sa preporukama Fiskalnog savjeta Republike Srpske datim na Nacrt programa fiskalne konsolidacije. Navedeno se odnosi prije svega na strogo kontrolisanje javne potrošnje i provođenje mjera štednje, odnosno smanjenje svih neprioritetnih rashoda, a naročito materijalnih troškova, te obustavljanje nezapočetih i neproduktivnih kapitalnih ulaganja i nabavki (nabavka poslovnih prostora, automobila i sl.).

Budući da racio novčane likvidnosti za posmatrani period iznosi 0,7 a isti pokazuje omjer neplaćenih tekućih obaveza i raspoloživih novčanih sredstava za izmirenje tekućih obaveza, Fiskalni savjet napominje da je važno da se finansiranje u tekućoj godini realizuje u skladu sa usvojenim Budžetom za 2023. godinu, kako izvršenje budžeta ne bi bilo izloženo dodatnom riziku likvidnosti do kraja godine.

Analiza izvršenja Budžeta za prvih šest mjeseci 2023. godine u odnosu na planirane iznose prema Budžetu za posmatrani period pokazuje određene promjene u strukturi i iznosima budžetskih sredstava i izdataka, što ukazuje na potrebu izrade rebalansa budžeta. Pored navedenog, u slučaju da

do kraja tekuće godine dođe do značajnijeg negativnog odstupanja u privrednim kretanjima u odnosu na makroekonomske projekcije prema kojima je izrađen Budžet, a samim tim i u realizaciji prihoda u odnosu na planirane iznose, biće neophodno dodatno smanjenje svih rashoda, izuzev prioriternih rashoda i onih koji imaju direktan efekat na održavanje domaće tražnje.

Fiskalni savjet Republike Srpske skreće pažnju da je u cilju poboljšanja fiskalne pozicije Republike Srpske u narednom periodu neophodno prilikom zaduživanja voditi računa o izvorima zaduživanja, odnosno težiti promjeni strukture duga u korist unutrašnjeg duga u odnosu na spoljni. Pri tome, treba imati u vidu posebno fiskalno pravilo o dugu. Naime, posebno pravilo o dugu kaže da ukoliko javni dug Republike Srpske na kraju fiskalne godine dostigne 50% BDP-a ostvarenog u toj godini, budžet za narednu godinu mora da bude sa budžetskim suficitom. S obzirom da nije realno očekivati suficit u narednoj budžetskoj godini, neophodno je strogo voditi računa o poštovanju fiskalnog pravila o dugu, te je potrebno obezbijediti provođenje fiskalne konsolidacije u uslovima visokog nivoa neizvjesnosti na način da se ne naruši fiskalno pravilo koje se odnosi na dug.

**PREDSJEDNIK
FISKALNOG SAVJETA**

Prof. dr Milenko Krajišnik, s. r.