



Број: 27.1-020-113/25

Дана, 26. јуна 2025. године

На основу члана 22. став 3. и члана 19. став 2. тачка 1) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 94/15 и 62/18), Фискални савјет Републике Српске, даје

МИШЉЕЊЕ

на Приједлог ребаланса Буџета Републике Српске за 2025. годину - по хитном поступку

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, чланом 19. став 2. тачка 1) („Службени гласник Републике Српске“, бр. 94/15 и 62/18) прописано је да Фискални савјет Републике Српске даје мишљење и анализе Народној скупштини на нацрт и приједлог буџета и ребаланса буџета и економске политике, односно програма економских реформи.

Чланом 10. став 1. и став 2. истог Закона, прописано је да приликом достављања на усвајање буџета, односно ребаланса буџета Републике Српске, одговорно лице има обавезу да под пуном материјалном и кривичном одговорношћу достави потписану и овјерену изјаву о фискалној одговорности, у супротном надлежни орган не може разматрати буџет, односно ребаланс буџета Републике Српске. Будући да су одговорна лица свих корисника буџета Републике Српске доставила потписану и овјерену изјаву о фискалној одговорности Народна скупштина Републике Српске може разматрати Приједлог ребаланса Буџета Републике Српске за 2025. годину.

Буџет Републике Српске за 2025. годину је усвојила Народна скупштина Републике Српске у децембру 2024. године. Будући да је након усвајања Буџета за текућу фискалну годину дошло до промјена у структури и висини буџетских средстава и буџетских издатака, као и до промјене приоритета Владе који се финансирају из буџетских средстава, покренута је процедура израде и усвајања Ребаланса буџета Републике Српске за 2025. годину. Разлог за доношење Ребаланса буџета Републике Српске за 2025. годину, по хитном поступку, је обезбјеђење средстава за реализацију обавеза које су проистекле из законских и подзаконских аката у текућој години. Наведено се првенствено односи на реализацију обавеза проистеклих из усвојених измјена сета закона о платама, а којима је прописано повећање платних коефицијената запослених у областима у којима се плате финансирају из буџета Републике Српске. С тим у вези, Фискални савјет Републике Српске је на сједници

одржаној 26. јуна 2025. године анализирао Приједлог ребаланса Буџета Републике Српске за 2025. годину.

Приједлогом ребаланса Буџета за 2025. годину укупан буџетски оквир за општи фонд (01) износи 6.490 милиона КМ, што представља повећање у проценту од 6,9%, односно за 450 милиона КМ у односу на Буџет за 2025. годину. Укупна буџетска средства планирана на фонду 02, односно на фонду Прихода по посебним прописима, износе 341,1 милион КМ. Узимајући у обзир досадашње трендове кретања буџетских категорија и процјене њиховог кретања до краја текуће године, Фискални савјет Републике Српске је мишљења да је буџетски оквир Приједлогом ребаланса Буџета за 2025. годину остварив.

Анализа Приједлога ребаланса Буџета за 2025. годину показује да се очекује раст укупних буџетских прихода за 6,34% у односу на Буџетом за 2025. годину планиране приходе. Планирано повећање укупних буџетских прихода највећим дијелом је посљедица значајнијег повећања пореских прихода. Такође, непорески приходи су планирани на вишем нивоу у односу на Буџет текуће године. Повећање буџетских прихода у складу је са ревидираним макроекономским пројекцијама и већим остварењем укупних буџетских прихода у првих пет мјесеци текуће године у односу на Буџетом планиране износе. Повећање буџетских прихода Приједлогом ребаланса буџета у односу на Буџет за 2025. годину је, између осталог, показатељ опрезног планирања прихода у вријеме усвајања иницијалног Буџета, услед неизвијесности у погледу инфлаторних кретања, које су тада биле изражене. Уз услов да се остваре претпоставке на којима се базирају пројекције прихода, планирано повећање буџетских прихода предвиђено Приједлогом ребаланса Буџета за 2025. годину може се оцијенити као објективно.

Порески приходи према Приједлогу ребаланса Буџета Републике Српске за 2025. годину износе 4.979,73 милиона КМ, што је више за 248,31 милиона КМ или 5,25% у односу на пореске приходе планиране Буџетом за 2025. годину. Приједлогом ребаланса Буџета планирано је веће остварење на свим збирним категоријама пореских прихода, изузев прихода по основу пореза на промет производа и услуга који су остали непромијењени у односу на иницијални план. Повећање пореских прихода у односу на Буџетом планиране највећим дијелом је посљедица повећања прихода по основу прихода од индиректних пореза и доприноса за социјално осигурање. Од пореских прихода, Приједлогом ребаланса Буџета за 2025. годину, ниже остварење се планира једино на ставци пореза на добит правних лица и то за 0,2% у односу на Буџетом планиран износ.

Приједлогом ребаланса Буџета Републике Српске за 2025. годину планирани су приходи од индиректних пореза прикупљени преко УИО у износу од 2.306,21 милион КМ, што представља повећање од 82,82 милиона КМ или 3,72% у односу на Буџетом планиран износ. Раст прихода од индиректних пореза посљедица је оствареног раста нето прихода од индиректних пореза у односу на првобитно планирани износ приликом израде Буџета Републике Српске за 2025. годину. Виша реализација прихода од индиректних пореза у првом дијелу 2025. године произилази из раста потрошње становништва подстакнуте растом плата, уз задржавање цијена на високом нивоу и раст цијена у услужном сектору. С обзиром да приходи од индиректних пореза предствљају један од најзначајнијих извора буџетских прихода, те да извршење Буџета у великој мјери зависи од реализације истих, неопходно је пратити реализацију ове врсте прихода до краја текуће године.

Приходи од пореза на имовину Приједлогом ребаланса планирани су за 53% више, односно за 11,24 милиона КМ у односу на Буџетом планиран износ. Имајући у виду да приходи од пореза на имовину представљају изворни приход јединица локалне самоуправе,

Фискални савјет је мишљења да је неопходно проводити мјере које ће додатно унаприједити и повећати наплату наведене врсте прихода. Претходно наведено је нарочито значајно за јединице локалне самоуправе које се суочавају са финансијским потешкоћама, те би повећање обухвата и наплате наведене категорије прихода унаприједило фискалну стабилност тих јединица локалне самоуправе, као и фискалну стабилност цјелокупног буџетског система.

У Приједлогу ребаланса Буџета Републике Српске за 2025. годину планирано је веће остварење прихода од пореза на доходак за 29,73 милиона КМ или 8,53% више у односу на средства планирана Буџетом за 2025. годину. Планирано повећање прихода од пореза на доходак усклађено је са досадашњим кретањем наведене категорије прихода, те очекиваног раста плата и броја запослених у Републици Српској у току 2025. године. На раст прихода од пореза на доходак у првих пет мјесеци 2025. године у односу на исти период претходне године значајно је утицало повећање најниже нето плате у Републици Српској. Поред наведеног, почев од априла 2025. године, на снази је нови сет закона по којима је дошло до повећања плата запослених у областима у којима се плате финансирају из буџета Републике Српске: у МУП-у, у области јавне управе, те здравству, просвјети, култури, администрацији и правосуђу. Будући да је наведеним повећањем плата обухваћен значајан број запослених, иста имају и значајан ефекат на повећање пореза на доходак.

Приједлогом ребаланса Буџета планирано је повећање прихода по основу доприноса за социјално осигурање за 125,6 милиона КМ или 7,6% у односу на средства планирана Буџетом за 2025. годину. Наведена процјена је усклађена са досадашњим кретањем наплате ове врсте прихода, са повећањем најниже нето плате у Републици Српској и растом плата запослених у областима у којима се плате финансирају из буџета Републике Српске, као и повећањем броја запослених у Републици Српској.

С друге стране, Приједлогом ребаланса Буџета планирано је да ће приход од пореза на добит правних лица износити 490,7 милиона КМ, што представља смањење од 0,2%, односно за 1,05 милиона КМ у односу на средства планирана Буџетом. Предвиђена пројекција прихода од пореза на добит на ниже узима у обзир досадашњи тренд кретања ове врсте прихода, као и очекивану наплату истих до краја текуће године. Добит прије опорезивања привредних субјеката у Републици Српској за 2024. годину, према подацима АПИФ-а, мања је за 1% у односу на 2023. годину, што је утицало на мање уплате пореза по годишњој пријави у првом кварталу 2025. године.

Приједлогом ребаланса Буџета за 2024. годину, предвиђено је повећање непореских прихода за 74 милиона КМ, односно за 20,9% у односу на средства планирана Буџетом. На значајније повећање планираних непореских прихода утицало је повећање прихода од дивиденди, учешћа у капиталу и сличних права и то за 54 милиона КМ у односу на средства планирана Буџетом Републике Српске за 2025. годину. Планирани увећани приходи по основу дивиденди и даље указују на недовољан допринос јавних предузећа буџету Републике. Иако јавна предузећа немају као приоритетни циљ остваривање профита, него обезбјеђивање добара и услуга од јавног интереса по прихватљивим условима, низак приход од дивиденди указује на потребу за рационализацијом пословања јавних предузећа, односно уштедама на расходној страни. С обзиром на наведено, неопходно је убрзати провођење реформе јавних предузећа, с циљем повећања ефикасности и финансијске одговорности у пословању истих. У оквиру непореских прихода, значајан раст планиран је и на ставци прихода од новчаних казни који су већи за 14,04 милиона КМ, односно за 39% у односу на средства планирана Буџетом.

Примици за нефинансијску имовину су планирани Приједлогом ребаланса Буџета у износу од 0,77 милиона КМ, док на овој позицији средства нису била планирана Буџетом за 2025. годину. Највећи дио очекиваних примитака за нефинансијску имовину односи се на примитке од залиха материјала, учинака, робе, ситног инвентара, амбалаже и сл.

Буџетски приходи на фонду 02, односно на фонду Прихода по посебним прописима Приједлогом Ребаланса буџета за 2025. годину планирани су у износу од 203,64 милиона КМ, што је повећање од 0,49% у односу на иницијални план. На фонду 02, примици за нефинансијску имовину Приједлогом ребаланса смањени су за 4,08% у односу на Буџетом за 2025. годину планиране и износе 6,46 милиона КМ.

Буџетски расходи за фонд 01 Приједлогом ребаланса Буџета за 2025. годину планирани су за 5,63%, односно за 282,74 милиона КМ више у односу на расходе планиране Буџетом за 2025. годину. Значајније повећање у односу на Буџетом за 2025. годину планиране расходе, предвиђено је на позицији расхода за лична примања запослених и то за 123,83 милиона КМ.

Расходи за лична примања запослених Приједлогом ребаланса буџета за 2025. годину износе 1.321,23 милиона КМ, што представља повећање за 10,34% у односу на средства планирана Буџетом Републике Српске за 2025. годину. Планирано повећање расхода за лична примања запослених је резултат усвајања сета закона о платама на снази од априла 2025. године по којима је дошло до повећања плата запослених у областима које се финансирају из буџета Републике Српске. Иако ови закони имају директан фискални утицај у виду повећања буџетских расхода, будући да захтијевају додатна средства у буџету, Фискални савјет је кроз претходно дато мишљење наведено повећање плата оцјенио позитивним, уз очекивања да ће такве мјере имати позитиван утицај на привредни раст и побољшање економско-социјалног положаја запослених у Републици Српској. Такође, Фискални савјет је указао на потребу да се приступи реформи система плата запослених које се исплаћују из јавних буџета, у циљу утврђивања јединствених правила и објективних критеријума за утврђивање висине плата, чији би темељни циљ био иста плата за исти рад, односно иста плата за исту сложеност послова и радних задатака и исту одговорност, независно од тога у којем ресору, односно служби јавног сектора је неко запослен.

Расходи по основу коришћења роба и услуга повећани су за 7,31%, односно за 16,97 милиона КМ у односу на средства планирана Буџетом за 2025. годину. Став Фискалног савјета је да постоји додатни простор за уштеде на позицији расхода по основу кориштења роба и услуга, те да је у неопходно тежити ограничавању потрошње, нарочито у вријеме провођења фискалне консолидације. На тај начин би се створиле претоставке да се обезбиједи додатни фискални простор који би омогућио реаговање у случају настанка евентуалних шокова и криза.

Приједлогом ребаланса Буџета за 2025. годину планирано је повећање расхода финансирања и других финансијских трошкова за 5,36% у односу на иницијални план за 2025. годину, те исти износе 259,04 милиона КМ. Планирано повећање наведене категорије расхода у складу је са планом отплате спољног и унутрашњег задужења, ажурираним планом повлачења средстава по инвестиционим кредитима у 2025. години, те календаром емисија дугорочних обвезница. Такође, Приједлогом ребаланса Буџета за 2025. годину планирано је повећање субвенција за 4,54%, односно за 10,54 милиона КМ више у односу на средства планирана Буџетом за 2025. годину. У оквиру наведене категорије расхода, Приједлогом ребаланса Буџета за 2025. годину планирано повећање издвајања се односи на субвенције трошкова иницијалне фискализације, те субвенције нефинансијским субјектима

који се односе на издавање туристичких ваучера, као и додатна средства за субвенције Институту за јавно здравство.

Дознаке на име социјалне заштите које се исплаћују из буџета Републике Ребалансом буџета за 2025. годину повећане су за 5,7 милиона КМ, односно 1,1% у односу на средства планирана Буџетом Републике Српске за 2025. годину. Планирано повећање наведене групе расхода је у највећој мјери резултат повећања дознака за унапређење материјалног положаја бораца са навршених 65 година живота и дознака социјалним институцијама.

У оквиру буџетских расхода, највеће процентуално повећање у односу на Буџетом за 2025. годину планиране расходе, предвиђено је на позицији грантова и то за 25,93%. Приједлогом Ребаланса буџета за 2025. годину наведено је да се у оквиру позиције грантова најзначајнија повећања односе на грантове у оквиру Јавних инвестиција, у износу од 18,0 милиона КМ, у оквиру Министарства здравља и социјалне заштите, у износу од 17,7 милиона КМ, те у оквиру Остале буџетске потрошње, у износу од 4,0 милиона КМ.

Издаци за нефинансијску имовину Приједлогом ребаланса Буџета за 2025. годину износе 205,78 милиона КМ, што представља повећање од 39,09 милиона КМ, односно 23,45% у односу на средства планирана Буџетом за 2025. годину. Планирано повећање се односи на додатна издвајања за набавку постројења и опреме, те за изградњу и прибављање зграда и објеката.

Приједлогом ребаланса Буџета за 2025. годину планира се смањење буџетског дефицита у односу на Буџетом планиран дефицит, што указује да се наставља са провођењем рестриктивних фискалних кретања и консолидације јавних финансија. Буџетски дефицит је Приједлогом ребаланса Буџета за 2025. годину планиран у износу од 97,17 милиона КМ, што је смањење од 1,24 милиона КМ у односу на буџетски дефицит планиран иницијалним Буџетом. Планирани буџетски дефицит за 2025. годину последица је позитивног бруто буџетског резултата и негативних нето издатака за нефинансијску имовину. Посматрано у односу на БДП, планирани дефицит буџета Републике утврђен Приједлогом ребаланса Буџета чини 0,55% БДП-а процијењеног за 2025. годину према Документу оквирног буџета Републике Српске за период 2025-2027. година. Будући да је Програмом фискалне консолидације за период 2024-2026. година планиран буџетски дефицит сектора општа влада у висини од 0,96% БДП-а у 2025. години, планирани дефицит буџета Републике према Приједлогу ребаланса Буџета подржава провођење фискалне консолидације у складу са усвојеним Програмом. Сходно претходно наведеним, Фискални савјет наставак тренда смањења буџетског дефицита оцјењује значајним у погледу провођења фискалне консолидације, с циљем јачања фискалне одговорности и стабилности цјелокупног буџетског система. Међутим, неопходно је строго контролисати извршење буџета и планова осталих корисника буџетског система, односно буџета општина и градова те буџета фондова, како би се консолидовани буџетски дефицит цјелокупног буџетског система Републике Српске задржао у оквирима дефинисаним Програмом фискалне консолидације док траје провођење консолидације.

На фонду 02 Приједлогом ребаланса Буџета планиран је негативан буџетски резултат у износу од 22,54 милиона КМ, као резултат неутрошених средстава из ранијег периода.

Анализа нето задужења планирана Приједлогом ребаланса буџета за 2025. годину показује да су примици од задужења већи за 9,5%, односно за 81,90 милиона КМ, док су издаци за отплату дугова већи за 5,56%, односно за 45,37 милиона КМ, у односу на средства планирана Буџетом Републике Српске за 2025. годину. Фискални савјет је мишљења да је приликом нових задужења неопходно водити рачуна о структури дуга према извору

финансирања, односно о односу између домаћег и спољног дуга, као и о условима под којима се задужење врши, при чему треба тежити смањењу изложености спољним ризицима, уз уважавање капацитета домаћег тржишта. Односно, приликом провођења политике задуживања 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, препорука је да се средства из спољних извора финансирања улажу у продуктивне привредне пројекте чија имплементација има дугорочно позитиван утицај на привредни раст и раст конкурентности земље.

Мишљење Фискалног савјета је да ће смањење буџетског дефицита планирано Приједлогом ребаланса Буџета, уз уважавање смјерница за управљање јавним дугом, значајно допринијети очувању фискалне стабилности и фискалне одрживости.

Фискални савјет Републике Српске оцјењује да је Приједлог Ребаланса буџета за 2025. годину реално остварив. Приликом извршења буџета до краја текуће године неопходно је обезбиједити извршење истог у складу са препорукама Фискалног савјета Републике Српске датим на Програм фискалне консолидације. Поред наведеног, у нестабилном макрофискалном окружењу, неопходно је обезбиједити додатни фискални простор који би омогућио агилније реакције на потенцијалне шокове. Уз мјере штедње с циљем провођења фискалне консолидације, неопходно је осигурати подршку привредном расту и то прије свега одлучнијим и динамичнијим провођењем структурних реформи. Благовремено и досљедно спровођење структурних реформи које повећавају ефикасност јавног сектора, конкурентност, одрживост и отпорност привреде на потенцијалне шокове, од изузетне је важности, како за фискалну стабилност, тако и за привредни раст Републике Српске.

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник, с.р.