



Број: 27.1-020-129/25
Дана, 24. јула 2025. године

На основу члана 22. став 3. и члана 19. став 2. тачка 5) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, бр. 94/15 и 62/18), Фискални савјет Републике Српске, даје

МИШЉЕЊЕ

на Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2026-2028. година

Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, чланом 19. став 2. тачка 5) („Службени гласник Републике Српске“, бр. 94/15 и 62/18) прописано је да Фискални савјет Републике Српске даје мишљење Влади Републике Српске на Документ оквирног буџета Републике Српске. С тим у вези, Фискални савјет Републике Српске је на сједници одржаној 24. јула 2025. године анализирао Документ оквирног буџета Републике Српске за период 2026-2028. године (у даљем тексту: ДОБ).

Документом оквирног буџета Републике Српске за период 2026-2028. година дате су основне макроекономске пројекције са исказаним ризицима остварења истих, као основа за припрему и израду оквира буџета за наредне три фискалне године. Највеће неизвјесности и ризици за остварење макроекономских пројекција произилазе из међународног окружења, а исти се односе на нестабилности у трговинским односима и неизвјесности у вези с политиком царина, уз могуће даље увођење рестриктивних мјера трговинске политике од стране водећих економија, али и утицаја осталих економских и геополитичких сукоба на међународном нивоу. Актуелни изазови привредног раста не произилазе само из раста глобалне неизвјесности и екстерних ризика, већ и из структурних слабости које отежавају и успоравају привредни опоравак, при чему се кључни проблеми односе на ниску продуктивност и конкурентност, негативна демографска кретања, високу осјетљивост на екстерне шокове уз ограничен простор за реаговање у случају настанка шокова, те ограничен капацитет за стимулисање раста.

Усљед изражених геополитичких тензија и рестриктивних трговинских мјера водећих економија од почетка 2025. године, према посљедњим пројекцијама међународних финансијских институција, изглед раста свјетске привреде су ревидирани наниже у односу на претходне пројекције, те предвиђају успоравање глобалног економског раста. За 2025.

годину, према посљедњим пројекцијама ММФ-а, пројектовано је да ће се глобални раст смањити са процијењених 3,3% у 2024. години, на 2,8% у 2025. години, што је најнижи ниво глобалног привредног раста у посљедњих десет година, ако се изузме пандемијска 2020. година.

Очекивања за будућа свјетска привредна кретања, па тако и процјене и пројекције основних макроекономских показатеља Републике Српске, изложена су одређеним неизвјесностима и ризицима, који проистичу из неизвјесности везаних за остварење претпоставки на којима се пројекције темеље. Наведене претпоставке се односе на очекивања о стабилизацији међународних економских и геополитичких односа, о привредним кретањима у земљама ЕУ и региона, те о кретању спољнотрговинске размјене, кретању цијена роба и услуга на свјетском тржишту, кретању на тржишту рада и сл. Процјене и пројекције основног сценарија макроекономског оквира Републике Српске презентоване у ДОБ-у представљају само једну од могућих путања кретања економије, при чему бројни спољни и унутрашњи фактори могу довести до значајнијих одступања од пројектованог правца кретања привредне активности. Стога, у ДОБ-у је презентован и алтернативни, односно песимистични сценарио који уважава познате ризике из окружења и посљедично предвиђа нижу стопу раста БДП-а Републике Српске у односу на основни сценарио. Имајући у виду ниво неизвјесности и ризика којима је основни сценарио пројекција изложен, израда алтернативног сценарија, нарочито песимистичног, значајна је са становишта унапређења одговорности и кредибилитета фискалне политике и израде опрезнијих пројекција на којима се базира ДОБ.

У 2024. години, упркос бројним изазовима и неизвјесностима са којима се суочила како привреда Европске уније и земаље у окружењу, тако и привреда Републике Српске, забиљежен је раст привредне активности у Републици Српској. Према подацима Републичког завода за статистику, реална стопа раста БДП-а Републике Српске за 2024. годину је износила 3,1%. Иако је дошло до погоршања резултата спољнотрговинске размјене, у 2024. години настављен је тренд опоравка привредне активности Републике Српске захваљујући доприносу домаће потрошње подстакнуте номиналним растом плата. Док просјечна стопа привредног раста земаља ЕУ од 1% показује да је привредна активност у ЕУ успоравала, реалан раст БДП-а Републике Српске показује да је Република Српска у 2024. години успјела у одређеној мјери очувати умјерену динамику привредне активности.

Након бројних нестабилности и криза које су се догодиле од пандемије вируса корона, у 2024. години остварена је умјерена и позитивна стопа раста привредне активности Републике Српске, уз пад индустријске производње и слабљење спољнотрговинске размјене, као и наставак дезинфлационог тренда. Слабљење инфлаторних притисака у одјелцима који чине значајне ставке у потрошњи домаћинства, уз раст плата и дознака из иностранства, допринијело је расту приватне потрошње, а што је у коначном дало значајан допринос привредном расту. С друге стране, успоравање привредне активности у земљама ЕУ и посљедично смањење иностране потражње, негативно се одразило на извоз Републике Српске и домаћу индустријску производњу, а самим тим и на укупну привредну активност Републике Српске у 2024. години. Успоравање стопе раста цијена у Републици Српској започето од краја 2023. године настављено је и 2024. године, те је инфлација у Републици Српској, мјерена индексом потрошачких цијена, на годишњем нивоу у просјеку износила 1,8%. На успоравање инфлације највише је утицала стабилизација цијена на тржишту енергената. Међутим, иако је инфлација успорила, цијене су се задржале на високом нивоу у односу на период прије инфлаторних криза, што се одражава на слабљење животног

стандарда становништва. Спољнотрговински показатељи Републике Српске у 2024. години су погоршани, при чему је евидентно повећање спољнотрговинског дефицита и смањење покривености увоза извозом услед пада извоза за 2,7% уз истовремени раст увоза за 4,3%, у односу на 2023. годину. На тржишту рада је дошло до смањења броја запослених за 0,3% и пада броја незапослених за 7,8%, док су просјечне нето плате порасле за 10,2% номинално и 8,3% реално. Сходно наведеном, основни фактори раста БДП-а Републике Српске у 2024. години били су домаћа потрошња и инвестиције, при чему је раст крајње потрошње био подржан повећањем плата и пензија.

Према процјенама и пројекцијама основних макроекономских показатеља Републике Српске презентованим у Документу оквирног буџета Републике Српске за период 2026-2028. година, очекује се да ће се у 2025. години остварити реалан раст БДП-а Републике Српске по годишњој стопи од 3,5%. Пројектоване стопе раста БДП-а Републике Српске за 2025. годину и наредни период ревидиране су навише у односу на претходни ДОБ. Односно, реални раст БДП-а за 2025. годину ревидиран је навише за 0,8 процентних поена и износи 3,5%. Очекује се да ће домаћа потрошња бити носилац привредног раста у 2025. години, захваљујући смањењу броја незапослених и расту плата. Поред домаће приватне потрошње, очекује се нешто повољнији однос спољнотрговинске размјене у односу на претходну годину.

Предметним Документом су пројектоване реалне стопе раста БДП-а Републике Српске у висини од 3,7%, 3,8% и 3,8%, за 2026, 2027. и 2028. годину, респективно. Пројектоване стопе привредног раста у периоду 2026-2028. година показују да се очекује наставак раста привредне активности вођен домаћом тражњом и инвестицијама, уз неутралан до благо позитиван допринос спољнотрговинске размјене расту БДП-а. Стабилност на тржишту рада, уз раст запослених и повећање плата, омогућиће раст расположивог дохотка, што ће уз позитиван допринос потрошње државе одржати домаћу потрошњу. Такође, очекује се да ће реализација најављених инвестиција у енергетске пројекте, путну инфраструктуру, здравство и пољопривреду позитивно утицати на привредни раст. Раст домаће потрошње и инвестиција посљедично ће утицати на повећање увоза, док ће очекивани опоравак спољне тражње, те потенцијално отварање нових канала продаје омогућити раст извозно оријентисане производње и извоза. Већи раст извоза у односу на раст увоза за резултат ће имати благо позитиван допринос расту БДП-а.

Узимајући у обзир актуелне економске трендове и изгледе, Фискални савјет је мишљења да су процијењене стопе привредног раста за текућу годину и пројекције за наредни трогодишњи период оптимистичне. Значајан изазов за привредни раст Републике Српске као мале отворене економије представљају изражени глобални ризици и неизвијесности услед појачаних геополитичких сукоба, трговинске фрагментације и увођење рестриктивних трговинских мјера водећих економија. Погоршање глобалног спољнотрговинског окружења услед ескалације трговинских тензија водећих економија, нарочито између САД и ЕУ, има значајне индиректне ефекте на будући раст привреде с обзиром на висок ниво повезаности привреде Републике Српске и ЕУ. Додатни изазов домаће привреде, посебно извозно оријентисаних и енергетски интензивних индустријских сектора представља увођење Механизма за прекогранично прилагођавање угљеника од стране ЕУ који ће бити у примјени од 2026. године. Поред спољних фактора, на остварење пројекција привредног раста Републике Српске значајно утичу и структурна ограничења домаће привреде у виду неповољних демографских кретања, слабљења конкурентности привреде услед раста плата брже од раста продуктивности, недовољних инвестиција,

ограниченог фискалног простора за реаговање у случају настанка шокова и сл. Према основном сценарију, просјечан годишњи раст БДП-а Републике Српске у периоду 2026-2028. година пројектован је ДОБ-ом на 3,8%. С друге стране, према алтернативном сценарију, који у односу на основни сценариј претпоставља мање доприносе потрошње и инвестиција, те негативне доприносе спољнотрговинског биланса, у периоду 2026-2028. година пројектован је успорени раст привредне активности по просјечној стопи од 2,2%. Средњорочне пројекције, поред ризика остварења претпоставки на којима су базиране, имају повећан степен неизвијесности и ризика у контексту појачаних глобалних и регионалних геополитичких и трговинских тензија. У случају да дође до остварења ризика макроекономских пројекција, реално је за очекивати да ће привредни раст бити нижи од планираног према основном сценарију. Значајније одступање макроекономских индикатора у односу на ДОБ-ом дате процјене и пројекције одразиће се на остварење планираних буџетских оквира. Стога, Фискални савјет напомиње да је креирање и извршење буџета у наредним годинама неопходно ускладити са актуелним економским кретањима, како би се остварили постављени фискални циљеви.

У периоду јануар-април 2025. године, цијене у Републици Српској су у просјеку више за 3,6%, што је знатно бржи раст цијена у поређењу са претходном годином. Док се за 2025. годину очекују даљи инфлациони притисци нешто јачег интензитета у односу на претходну годину, за наредни трогодишњи период се предвиђа успоравање инфлације. Јачање инфлаторних притисака од почетка 2025. године је вођено растом базне инфлације након повећања минималне плате, те раста цијена енергената. Кретање цијена у Републици Српској у великој мјери прати тренд кретања цијена у еврозони, а према посљедњим пројекцијама ММФ-а објављеним у априлу текуће године, очекује се да ће се у еврозони инфлација смањити са 0,9% из 2024. године на ниво од 0,8% у 2025. години, а за 2026. годину очекује се инфлација на нивоу од 1,2%. Процјене су да ће у Републици Српској цијене у 2025. години порасти за 3,9%, док се за 2026, 2027. и 2028. години пројектује да ће цијене порасти за 2,5%, 2,2% и 2,0%, респективно. На динамику и висину стопе инфлације, поред домаћих фактора, значајно утичу спољни фактори и кретање цијена примарних производа на свјетском тржишту, што кретање инфлације чини мање извијесним. Будући да се према пројекцијама међународних институција у наредном периоду очекује пад цијена хране и енергената на свјетском тржишту и стабилизација цијена у еврозони око циљне вриједности од 2%, те узимајући у обзир и домаће факторе у виду очекиваног економског раста, раста плата и потрошње, пројектоване стопе инфлације се могу оцијенити кредибилним.

Обим спољнотрговинске робне размјене Републике Српске у периоду јануар-април 2025. године биљежи повећање у односу на исти период претходне године, и то за 4,5%, при чему је извоз био већи за 3,8%, а увоз већи за 5,7%. Наведени показатељи указују да је дошло до одређеног побољшања у кретању спољнотрговинске размјене током првог квартала 2025. године. Након пада извоза у 2024. години, процјењује се да ће извоз Републике Српске у 2025. години бити већи за 3,9%. У наредном трогодишњем периоду, очекује се умјерен опоравак спољне трговине, односно раст извоза по стопи 4,8% у 2026. години, 5,1% у 2027. години и 5,3% у 2028. години. Такође, процјене су да ће увоз у 2025. години номинално расти за 3,6%, док су за наредни период пројектоване стопе раста увоза од 4,3% у 2026. години, 4,4% у 2027. години и 4,6% у 2028. години. Дакле, за наредни трогодишњи период пројектоване годишње стопе раста извоза нешто су веће у односу на годишње стопе раста увоза, што је позитивна тенденција која би требала да се одрази на

благо повећање стопе покривености увоза извозом. Међутим, очекује се да ће нето допринос спољнотрговинске размјене на привредни раст бити неутралан до благо позитиван. Наведене пројекције које се односе на спољнотрговинску размјену су пожељне, али су оптимистичне, имајући у виду висок ниво спољних ризика којима су изложене, а прије свега увођење протекционистичких трговинских мјера, те успорене привредне активности у земљама главним извозним тржиштима. У односу на претходни ДОБ, пројекције извоза су кориговане наниже, што се оцјењује оправданим имајући у виду актуелне околности. Како би се ублажила изложеност бројним глобалним ризицима, Фискални савјет је мишљења да је потребно тежити диверзификацији економских односа, прије свега трговинских, како би се ограничила зависност и изложеност спољним ризицима и јачала отпорност домаће привреде на екстерне шокове. Такође, неопходно је подстицати развој и јачати конкурентност извозних сектора привреде које стварају највишу додатну вриједност.

Узимајући у обзир актуелне привредне трендове у Републици Српској, као и пројекције међународних институција за свјетску економију, ЕУ и домаћу привреду, Фискални савјет Републике Српске макроекономске пројекције наведене у ДОБ-у оцјењује као оптимистичне. У односу на претходни ДОБ, макроекономске пројекције Републике Српске за средњи рок предметним Документом су кориговане навише. Имајући у виду динамику привредне активности од почетка текуће године, односно реалну стопу раста БДП-а Републике Српске у првом кварталу 2025. године од 1,5% Фискални савјет је мишљења да је процјењена стопа привредног раста за 2025. годину оптимистична, али и пожељна. Пројектоване реалне стопе раста за наредни трогодишњи период су изложене високом нивоу неизвјесности и ризика. У случају да дође до остварења ризика макроекономских пројекција, реално је за очекивати да ће привредна кретања у Републици Српској бити у складу с алтернативним сценаријом који предвиђа ниже стопе привредног раста за наредни трогодишњи период.

Значајније одступање макроекономских индикатора у односу на ДОБ-ом дате процјене и пројекције, одразиће се и на остварење планираних буџетских оквира. Будући да се јавне финансије Републике Српске тренутно суочавају са провођењем фискалне консолидације, Фискални савјет је става да је неопходно опрезно пројектовати макроекономска кретања, како би и буџетски оквири били што ближи реалним и остваривим вриједностима. Једино реални и оствариви буџетски оквири могу допринијети провођењу успјешне фискалне консолидације у циљу очувања фискалне стабилности Републике Српске и тако допринијети привредном расту и развоју Републике Српске. Такође, Фискални савјет је мишљења да је неопходно јачати одговорност у управљању јавним финансијама свих учесника у буџетском систему, уз стварање фискалног простора који ће омогућити реаговање у случају настанка шокова, те интензивирати провођења структурних реформи које су усмјерене на унапређење продуктивности и конкурентности, енергетској и дигиталној транзицији, а у циљу подстицања привредног раста и очувања укупне макрофискалне стабилности.

На основу достављеног Документа оквирног буџета Републике Српске за период 2026-2028. година, очекује се да ће укупни приходи за сектор опште владе у наредном трогодишњем периоду наставити тренд раста, са 8.389,7 милиона КМ у 2026. години на 8.801,3 милиона КМ у 2027. години и 9.236,6 милиона КМ у 2028. години. Раст прихода пројектован је у складу са очекиваним позитивним економским кретањима. Очекује се да ће удио укупних прихода у БДП-у остати релативно стабилан, што указује на одрживост

јавних финансија. Највеће учешће у укупним приходима имају порески приходи, прије свега индиректни порези, што указује на значај потрошње као главног покретача фискалног капацитета. Такође, пројектовано је значајно учешће доприноса за социјално осигурање у укупним приходима. У поређењу са планом за 2025. годину, укупни приходи у 2028. години према пројекцијама би били већи за 15,01%, што указује на фискални простор за могућа улагања у инфраструктуру и социјалне програме, али и на потребу пажљивог управљања јавном потрошњом.

Према датим пројекцијама за период 2026-2028. година, укупна потрошња за сектор опште владе износи 8.488,3 милиона КМ, 8.721,9 милиона КМ и 8.939,0 милиона КМ респективно, која укључује расходе и нето издатке за нефинансијску имовину. Анализом кретања оквира буџетске потрошње, као процента учешћа у БДП-у, уочава се тенденција смањења буџетске потрошње са 40,63% у 2026. години на 37,09 % пројектованог БДП-а у 2028. години. У оквиру пројектоване буџетске потрошње за посматрани период, укупни расходи износе 7.823,2 милиона КМ у 2026. години, 8.028,6 милиона КМ у 2027. години и 8.195,1 милиона КМ у 2028. години. Дакле, упоредо са растом прихода очекује се и раст расхода сектора општа влада, али по стопама нижим у односу на стопе раста прихода. Одржавање умјереног раста расхода уз истовремено унапређење наплате прихода доприноси дугорочној одрживости јавних финансија.

У периоду 2026-2028. година планирана је капитална потрошња у износу од 1.202,2 милиона КМ, 1.098,8 милиона КМ и 693,3 милиона КМ, респективно. Фискални савјет мишљења је да се приликом реализације средњорочног плана инвестиција треба водити принципом економске рентабилности, што посљедично треба да обезбиди позитиван утицај на конкурентност и подстицање привредне активности.

Према пројектованим буџетским оквирима за период 2026-2028. година на нивоу опште владе, у 2026. години планирани буџетски дефицит износи 67,1 милиона КМ. У 2027. и 2028. години пројектован је суфицит као буџетски резултат сектора општа влада, и то на нивоу од 110,7 милиона КМ у 2027. години и 328,9 милиона КМ у 2028. години. Дакле, средњорочни фискални циљ је постепена консолидација и уравнотежење јавних финансија кроз смањење буџетског дефицита и прелазак у зону суфицита. Буџетски резултати у посматраном периоду усклађени су са фискалним правилом прописаним Законом о фискалној одговорности у Републици Српској, које ограничава буџетски дефицит на нивоу опште владе на 3% БДП-а. Овако пројектована буџетска динамика може створити додатни простор за инвестиције, социјалне програме или фискалну подршку у случају спољних шокова.

У структури пројектованог буџетског резултата за 2026. и 2027. годину пројектован је дефицит подсектора централна влада, док је за остала два подсектора планиран суфицит. У 2028. години пројектован је суфицит на нивоу свих подсектора. Став Фискалног савјета је да су пројектовани буџетски резултати на нивоу подсектора јединица локалне самоуправе оптимистични.

На основу достављеног Документа оквирног буџета Републике Српске за период 2026-2028. година, планирано је задужење централне Владе у износу од 1,5 милијарди КМ у 2026. години, 0,8 милијарди КМ у 2027. години, те 0,5 милијарди КМ у 2028. години. Оваква динамика указује на постепено смањење ослањања на ново задуживање током периода, што је у складу са пројектованим суфицитима у буџету у 2027. и 2028. години. У рочној структури, доминантно је учешће дугорочног задужења у свим годинама посматраног периода, што је повољно са аспекта стабилности и управљања отплатом јавног

дуга. Истовремено, уочљива је тенденција смањења задуживања из иностраних извора, што позитивно утиче на смањење валутног ризика и већу фискалну предвидивост. Предвиђено највеће учешће у оквиру структуре финансирања путем новог задуживања биће усмјерено на буџетску потрошњу, што носи фискални ризик у погледу одговорног трошења средстава.

Према датим пројекцијама за период 2026-2028. година, јавни дуг као проценат БДП-а износи 29,42%, 27,44% и 24,88% респективно. Укупан дуг као проценат БДП-а пројектован је на нивоу 33,65% у 2026. години, 30,93% у 2027. години, односно 27,74% у 2028. години. Дакле, очекује се опадајући тренд јавног и укупног дуга у односу на БДП у сљедеће три године. Оваква динамика указује на намјеру да се постепено смањује ниво задужености у односу на величину економије, што је позитиван сигнал са аспекта фискалне одрживости. Смањење укупног и јавног дуга као процената БДП-а доприноси јачању повјерења инвеститора, очувању кредитног рејтинга и смањењу фискалног ризика у средњорочном периоду.

За разлику од претходних докумената оквирног буџета, предметни ДОБ садржи детаљну анализу фискалних ризика јавних предузећа Републике Српске, при чему су, на бази анализе кључних финансијских коефицијената, идентификована јавна предузећа која су извор најзначајнијих фискалних ризика, те јавна предузећа која имају највеће обавезе и највећи укупни ризик пословања. Имајући у виду да јавна предузећа чине значајан дио јавног сектора Републике Српске, те да својим пословањем могу утицати на стабилност укупног буџетског система, Фискални савјет израду анализе фискалних ризика јавних предузећа Републике Српске оцјењује значајним у погледу јачања фискалне стабилности и одговорности, те унапређења кредибилитета фискалног оквира.

Фискална политика Републике Српске за период 2026-2028. година усмјерена је ка унапређењу фискалне дисциплине, јачању одрживости јавних финансија и постепеној консолидацији буџета. Раст јавних прихода праћен је контролисаним растом расхода, што има за резултат пројектовано смањење дефицита и прелазак у суфицит већ од 2027. године. Истовремено, уочава се смањење укупне потрошње као процента БДП-а, што указује на ефикасније управљање јавним средствима и стварање простора за приоритетне инвестиције. Фискални савјет истиче значај реалног и конзервативног планирања буџетских резултата на нивоу свих подсектора, посебно имајући у виду да пројектовани суфицити у подсектору јединица локалне самоуправе носе одређени степен неизвјесности и могу представљати ризик за остварење укупног фискалног резултата.

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник,с.р.