



Број: 27.1-020-172/25

Дана, 25. новембра 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 другог 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 другог ребаланса Буџета Републике Српске за 2025. годину.

Ребаланс буџета Републике Српске за 2025. годину је усвојила Народна скупштина Републике Српске у јулу 2025. године. Будући да је у другој половини текуће фискалне године дошло до промјена у структури и висини буџетских средстава и издатака, као и до промјене приоритета Владе који се финансирају из буџетских средстава, покренута је процедура израде другог ребаланса буџета Републике Српске за 2025. годину. Наведено се, између осталог, односи на стварање предуслова за реализацију законом створених обавеза, те обрачун пензија у складу са Одлуком о ванредном усклађивању општег бода и пензија, као и обрачун накнада корисницима права из области борачко - инвалидске заштите у Републици Српској у складу са измијењеним Одлукама. С тим у вези, Фискални савјет Републике Српске је на сједници одржаној 25. новембра 2025. године анализирао Приједлог другог ребаланса Буџета Републике Српске за 2025. годину.

Приједлогом другог ребаланса Буџета за 2025. годину укупан буџетски оквир, за општи фонд (01), износи 6.750,0 милиона КМ, што представља повећање у односу на Ребаланс буџета за 2025. годину од 4,01%, односно за 260 милиона КМ. Узимајући у обзир досадашње трендове кретања буџетских категорија и проценат повећања буџетског оквира, мишљење Фискалног савјета Републике Српске је да је Приједлогом другог ребаланса Буџета за 2025. годину планиран остварив буџетски оквир.

Анализа Приједлога другог ребаланса Буџета за 2025. годину показује да се очекује раст укупних буџетских прихода за 1,19% у односу на Ребалансом Буџета за 2025. годину планиране буџетске приходе. Планирано повећање укупних буџетских прихода последица је повећања пореских прихода, док су непорески приходи планирани на nižем нивоу у односу на Ребаланс буџета текуће године. Повећање буџетских прихода у складу је са ревидираним макроекономским пројекцијама и остварењем укупних буџетских прихода у односу на план у првих десет мјесеци 2025. године. Планирано повећање буџетских прихода предвиђено Приједлогом другог ребаланса Буџета за 2025. годину Фискални савјет Републике Српске оцјењује као објективно.

Порески приходи према Приједлогу другог ребаланса Буџета Републике Српске за 2025. годину износе 5.065,93 милиона КМ, што је више за 86,20 милиона КМ или 1,73% у односу на пореске приходе планиране Ребалансом буџета за текућу годину. У оквиру пореских прихода планирано је повећање прихода од пореза на доходак. Такође, планирано је веће остварење на ставкама прихода по основу доприноса за социјално осигурање. С друге стране, ниже остварење планирано је на ставкама прихода по основу пореза на добит правних лица и пореза на имовину.

Приједлогом другог ребаланса Буџета Републике Српске за 2025. годину планирани су приходи од индиректних пореза у износу од 2.302,66 милиона КМ, што представља смањење од 3,55 милиона КМ или 0,15% у односу на Ребалансом буџета планирана средства. Имајући у виду да приходи од индиректних пореза представљају један од главних извора прихода буџета, реално планирање ових прихода је од изузетне важности.

Приједлогом другог ребаланса Буџета планирано је да ће приход од пореза на добит правних лица износити 470,94 милиона КМ, што представља смањење од 4,02% у односу на средства планирана Ребалансом Буџета за 2025. годину. Према подацима АПИФ-а, добит прије опорезивања привредних субјеката у Републици Српској за 2024. годину мања је за 1,0 % у односу на 2023. годину, што је утицало на мање уплате пореза по годишњој пријави у првом кварталу 2025. године. Предвиђена корекција прихода од пореза на добит на ниже указује на пад профитабилности привреде и сигнал је успоравања привредне активности, што је у значајној мјери узроковано рецесијом у земљама које су главни спољнотрговински партнери привреде Републике Српске.

У Приједлогу другог ребаланса Буџета Републике Српске за 2025. годину планирано је веће остварење прихода од пореза на доходак за 49,35 милиона КМ или 13,05% у односу на средства планирана Ребалансом за 2025. годину. Наведена процјена је усклађена са досадашњим кретањем прихода и растом плата и броја запослених у Републици Српској у току 2025. године. Такође, планирано је повећање прихода по основу доприноса за социјално осигурање за 71,15 милиона КМ или 4,02% у односу на средства планирана Ребалансом за 2025. годину, а што је у складу са досадашњим кретањем наплате ове врсте прихода. Такође, разлог повећања наведене ставке пореских прихода је и измирење заосталих дуговања јавних здравствених установа Републике Српске.

Приједлогом другог ребаланса Буџета за 2025. годину предвиђено је смањење непореских прихода за 22,37 милиона КМ, односно за 5,22% у односу на средства планирана Ребалансом буџета за текућу годину. На значајно смањење планираних непореских прихода утицало је смањење прихода од дивиденди, учешћа у капиталу и сличних права, и то за 40 милиона КМ. Планирано смањење ове ставке буџета указује на смањење ефикасности јавних предузећа и јавних фондова.

На фонду Прихода по посебним прописима (фонд 02) Приједлогом другог ребаланса Буџета за 2025. годину планирани су буџетски приходи у износу од 207,23 милиона КМ, што је повећање од 1,76% у односу на Ребалансом планирано. Примици за нефинансијску имовину на фонду 02 повећани су за 0,56% у односу на Ребалансом за 2025. годину планиране и износе 6,50 милиона КМ.

Приједлогом другог ребаланса Буџета за 2025. годину предвиђено је повећање укупних буџетских расхода за 2,31%, односно за 122,47 милиона КМ у односу на расходе планиране Ребалансом за 2025. годину. Значајанији процентуални раст у односу на планиране расходе Ребалансом за 2025. годину, предвиђен је на позицији расхода по основу коришћења роба и услуга и расхода финансирања, других финансијских трошкова и расхода трансакција размјене између или унутар јединица власти.

Расходи по основу коришћења роба и услуга повећани су за 11,59% у односу на средства планирана Ребалансом буџета за 2025. годину.

Приједлогом другог ребаланса буџета за 2025. годину планирано је повећање субвенција за 7,41% у односу на Ребаланс буџета. Повећање на овој буџетској позицији у односу на Ребаланс, последица је у највећој мјери увећања субвенције на име подстицаја за повећање плате радника, у износу од 8,8 милиона КМ, те субвенције нефинансијским субјектима у области трговине и туризма, у износу од 8,2 милиона КМ. Став Фискалног савјета је да ће субвенције на име подстицаја за повећање плате радника имати позитивне економске и социјалне ефекте, док субвенције нефинансијским субјектима у области трговине и туризма неће допринијети побољшању привредне структуре Републике Српске.

Издаци за нефинансијску имовину Приједлогом другог ребаланса Буџета за 2025. годину износе 204,46 милион КМ, што представља смањење од 1,33 милиона КМ, односно 0,65% у односу на средства планирана Ребалансом за 2025. годину. Планирано је да се повећају издвајања за изградњу и прибављање зграда и објеката, те за инвестиционо одржавање, реконструкцију и адаптацију истих. С друге стране планирана су нижа издвајања за набавку постројења и опреме. Препорука Фискалног савјета је да се у циљу обезбјеђења ликвидности буџета и измирења приоритетних расхода одгоди реализација непродуктивних инвестиција и набавки које нису започете у текућој години.

Приједлогом другог ребаланса Буџета Републике Српске за 2025. годину планира се повећање буџетског дефицита у односу на Ребалансом буџета за 2025. годину планиран дефицит. Буџетски дефицит је Приједлогом другог ребаланса Буџета за 2025. годину планиран у износу од 152,88 милиона КМ, што је повећање за 55,71 милион КМ у односу на буџетски дефицит планиран Ребалансом буџета за текућу годину. Повећање буџетског дефицита у односу на износ планиран Ребалансом буџета за 2025. годину, последица је смањења позитивног бруто буџетског резултата, усљед планираног раста буџетских расхода у већем проценту од раста буџетских прихода, уз одређено смањење негативних нето издатака за нефинансијску имовину. Посматрано у односу на БДП, планирани дефицит буџета Републике утврђен Приједлогом другог ребаланса Буџета чини 0,79% БДП-а процијењеног за 2025. годину. Програмом фискалне консолидације за период 2024-2026.

година планиран је буџетски дефицит сектора општа влада у висини од 0,96% БДП-а у 2025. години, што указује да је планирани дефицит буџета Републике у складу са Програмом фискалне консолидације. Имајући у виду да дефицит буџета Републике чини значајан дио укупног консолидованог буџетског дефицита цјелокупног буџетског система Републике Српске, с циљем консолидације јавних финансија, неопходно је спровести досљедну рационализацију непродуктивних расхода. Због наведеног, неопходно је ојачати фискалну дисциплину и одговорност свих појединачних субјекта буџетског система. Стога, 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. Да би се потврдила досљедна опредјељеност фискалној консолидацији, одређен раст дефицита може бити прихватљив искључиво уколико произилази из повећања расхода и издатака који доприносе привредном расту. Сходно наведеном, док је повећање буџетских расхода за пензије и борачке додатке оправдано, неопходно је рационализовати неприоритетне и непродуктивне ставке, посебно расходе за робе и услуге.

На фонду 02 Приједлогом ребаланса Буџета планиран је негативан буџетски резултат у износу од 20 милиона КМ, као резултат неутрошених средстава из ранијег периода.

Анализа нето задужења планирана Приједлогом другог ребаланса Буџета за 2025. годину показује да су примици од задужења већи за 21,3%, односно за 200,75 милиона КМ, док су издаци за отплату дугова мањи за 0,8%, односно за 6,9 милиона КМ, у односу на средства планирана Ребалансом буџета Републике Српске за 2025. годину. Фискални савјет је у претходно датим мишљењима указивао да је приликом нових задужења неопходно водити рачуна о структури дуга према извору финансирања, односно о односу између домаћег и спољног дуга, при чему треба тежити смањењу изложености спољним ризицима. Повећање задужења према Приједлогу другог ребаланса буџета за 2025. годину планирано је из домаћих извора, што иде у прилог интернализацији дуга. Ново задуживање и умјерен раст дуга сами по себи не представљају проблем, јер је тренутни ниво задужености у законом прописаним границама. Међутим, основно питање новог задужења се односи на намјену задужења, при чему је важно да се средства прибављена задуживањем усмјере у продуктивне и фискално оправдане намјене. Раст задуживања може указивати на проблеме са ликвидношћу, што у контексту спровођења фискалне консолидације, истиче потребу за строжим управљањем буџетским балансом. Сходно претходно наведеном, иако планирано повећање задуживања на домаћем тржишту Приједлогом другог ребаланса Буџета за 2025. годину може обезбиједити потребна буџетска средства без ризика од нарушавања фискалног правила о јавном дугу, ради консолидовања јавних финансија, важно је да се средства од задужења усмјеравају у расходе који повећавају агрегатну тражњу и позитивно утичу на раст БДП-а Републике Српске.

Дио планираног дугорочног задужења Приједлогом другог ребаланса Буџета за 2025. годину планира се усмјерити на измирење доспјелих, а неизмирених обавеза јавних здравствених установа, које се односе прије свега на неизмирене обавезе по основу пореза и доприноса за запослене у здравственом сектору. Фискални савјет је кроз анализе и претходно дата мишљења указивао на потребу за измирењем неизмирених обавеза јавних здравствених установа, те се планирано измирење истих оцјењује значајним за јачање финансијске одрживости здравственог система у Републици Српској. Такође, Фискални савјет скреће пажњу да је у наредном периоду неопходно обезбиједити повећану

финансијску дисциплину здравственог система Републике Српске, како се не би стварале нове неизмирене обавезе и додатан притисак на буџет.

Фискални савјет Републике Српске оцјењује да је Приједлог другог 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. С циљем јачања фискалне стабилности, неопходно је спровести структурне мјере које ће смањити притисак на буџет, укључујући прије свега рационализацију расхода, уз јачање приходне стране буџета ефикаснијом наплатом прихода. Поред наведеног, Фискални савјет је става да је неопходно обезбиједити механизме и фискалне мјере које ће додатно ојачати фискалну одговорност и дисциплину свих субјеката буџетског система Републике Српске (корисника буџета Републике, општина, градова и фондова), чиме ће се очувати дугорочна фискална стабилност и фискална одрживост Републике Српске.

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник, с.р.