



Број: 27.1- 020-176 /25

Датум: 12 . децембар 2025. године

На основу чл. 22. став 3. и 19 став 2. тачка 2) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18), Фискални савјет Републике Српске, на 30. ванредној сједници одржаној 12. децембра 2025. године, након разматрања Нацрта закона о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, даје следеће

М И Ш Љ Е Њ Е

на Нацрт закона о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске

Чланом 19. став 2. тачка 2) Закона о фискалној одговорности у Републици Српској („Службени гласник Републике Српске“, број 94/15 и 62/18) утврђено је да Фискални савјет даје мишљење и анализе Народној скупштини Републике Српске на нацрте и приједлоге закона, других прописа и стратешких докумената, којима се уређују питања фискалне политике, или који могу да имају утицај на фискалну политику.

Влада Републике Српске је 24. новембра 2025. године, доставила Фискалном савјету Републике Српске (у даљем тексту: Фискални савјет) Нацрт закона о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске (у даљем тексту: Нацрт закона), ради давања мишљења.

Законом се уређују услови и поступак задуживања Републике Српске, јединица локалне самоуправе, фондова социјалне сигурности, издавање гаранција, ограничавање дуга, обезбјеђење средстава за отплату дуга, вођење евиденције и извјештавање о дугу и гаранцијама као и друга питања која се односе на дуг и гаранције. Овим законом уводе се нова ограничења и процедуре за издавање гаранција, а поступак задуживања детаљно је нормиран. Такође, поступак задуживања јединица локалне самоуправе и фондова социјалне сигурности прецизније је уређен, нарочито у погледу намјене задуживања, овлашћења, ограничења, те неопходних сагласности за задуживање. Фискални савјет Републике Српске је у септембру 2025. године доставио приједлоге и сугестије на Преднацрт закона о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске, а представници Фискалног савјета су учествовали на радном састанку, односно консултацијама које је ресорно министарство организовало о Преднацрту закона. Након анализе Нацрта закона, утврђено је да је један број сугестија и приједлога Фискалног савјета прихваћен и уграђен у Нацрт закона.

Међутим, Фискални савјет и даље скреће пажњу да је потребно преиспитати оправданост третирања трансфера неразвијеним и изразито неразвијеним општинама као редовног прихода јединице локалне самоуправе. Наиме, чланом 76. став 8. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“, бр. 97/16, 36/19, 61/21 и 100/25) утврђено је да Република Српска кроз мјере уједначавања пружа посебну подршку финансијски неразвијеним и изразито неразвијеним јединицама локалне самоуправе, у циљу смањења разлика у степену развијености и финансијског оптерећења у извршавању надлежности.

Јединице локалне самоуправе у Републици Српској су различитог степена развијености, а за потребе обезбјеђења недостајућих финансијских средстава за извршавање јавних послова из дјелокруга локалне самоуправе и равномјерног развоја, успостављен је систем финансијских трансфера за неразвијене и изразито неразвијене општине.

Фискални савјет скреће пажњу, да се третирањем трансфера неразвијеним и изразито неразвијеним јединицама локалне самоуправе као редовног прихода, повећава капацитет за задуживање јединицама локалне самоуправе, без реалног основа. Наиме, трансфери неразвијеним и изразито неразвијеним јединицама локалне самоуправе, у суштини требају да обезбиједе услове за извршавање надлежности тих јединица локалне самоуправе и по својој природи углавном немају развојну димензију, нити карактер редовног прихода.

Такође, Фискални савјет скреће пажњу на могућу неусклађеност члана 12. Нацрта закона којим се уређује задуживање у вријеме привременог финансирања Републике Српске и јединице локалне самоуправе, са члановима 37. и 38. Закона о буџетском систему Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 121/12, 52/14, 103/15, 15/16 и 110/24). Чланом 12. Нацрта закона прописано је да се у периоду привременог финансирања Републике Српске и јединица локалне самоуправе могу задужити по основу дуга до износа утврђеног у одлуци о привременом финансирању. Ставом 3. истог члана, утврђено је да се у одлуци о привременом финансирању може предвидјети могућност додатног задуживања највише до износа текућих отплата дуга који има доспијеће у периоду од три мјесеца по истеку привременог финансирања. Такође, ставом 4. истог члана прописује се да уколико се не усвоји буџет до 30. јуна текуће године, Влада и градоначелник, односно начелник општине овлашћени су да доносе одлуку о задужењу и да задуживањем осигурају средства за отплату дуга који доспијева током фискалне године. Чланом 37. Закона о буџетском систему Републике Српске утврђене су надлежности Народне скупштине Републике Српске и скупштине општине, односно града, надлжног органа фонда за доношење одлуке о усвајању буџета. Чланом 38. Закона о буџетском систему Републике Српске прописује се поступање у случају када орган надлежан за доношење одлуке о усвајању буџета не усвоји одлуку о усвајању буџета прије почетка наредне фискалне године. Наиме, прописује се обавеза доношења одлуке о привременом финансирању, а најдуже за период од 1. јануара до 30. јуна текуће фискалне године. Ставом 3. напријед наведеног члана, утврђено је да уколико се не донесе одлука о привременом финансирању до истека текуће фискалне године, 1. јануара наредне године на снагу ступа привремено финансирање првог квартала текуће године, у висини једне четвртине буџета усвојеног за претходну фискалну годину. Надаље, ставом 4. члана 38. утврђено је да се привремено финансирање врши највише до висине укупних буџетских прихода остварених у истом периоду претходне фискалне године, умањених за примљене грантове у том периоду, док је ставом 5. утврђено да структура и врста расхода у периоду привременог финансирања пропорционално морају одговарати структури и врсти остварених расхода у истом периоду претходне године, осим у мјери у којој промјена броја или статуса појединачних буџетских корисника чије финансирање се врши из буџета могу да утичу на структуру и врсту расхода у периоду привременог финансирања.

Чланом 50. став 3. Закона о буџетском систему Републике Српске, прописано је да се у буџету Републике, општине, градова и фондова планирају средства по основу новог задуживања и средства за сервисирање главнице дуга, камате и сервисних трошкова, за сваку фискалну годину на коју се односе, укључујући и процијењени износ активираних датих гаранција. Имајући у виду напријед наведено, мишљења смо, да би до утврђивања Закона о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске у форми приједлога, требало приеспитати његову усаглашеност са Законом о буџетском систему Републике Српске, како би се обезбиједила ефикаснија примјена прописа и избјегло евентуално различито нормирање.

Овим законом се уводи обавезна процјена фискалног ризика и додатно уређује регресно право и наплата потраживања. Такође, ограничава се могућност субјектима који не остварују позитивне пословне резултате за задуживање уз гаранцију Републике Српске. Из напријед наведеног, оправдано је очекивати да ће нови Закон о задуживању, дугу и гаранцијама Републике Српске позитивно утицати на смањење фискалног ризика и повећање финансијске дисциплине, запосленост, инвестиције и привредни раст.

**ПРЕДСЈЕДНИК
ФИСКАЛНОГ САВЈЕТА**

Проф. др Миленко Крајишник,с.р.