

РЕПУБЛИКА СРПСКА  
ФИСКАЛНИ САВЈЕТ  
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ



REPUBLIKA SRPSKA  
FISKALNI SAVJET  
REPUBLIKE SRPSKE

---

Трг Републике Српске 8/ХIII, Бања Лука, телефон: 051/303- 234, факс: 051/303-235, e-mail : [kabinet@fiskalnisavjetrs.org](mailto:kabinet@fiskalnisavjetrs.org)

**IZVJEŠTAJ O SPROVOĐENJU ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI U  
REPUBLICI SRPSKOJ ZA 2024. GODINU**

**Banja Luka, jun 2025. godine**

Fiskalni savjet Republike Srpske uspostavljen je Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 94/15 i 62/18), kao nezavisan organ koji se osniva sa ciljem da dodatno unaprijedi fiskalnu odgovornost Republike Srpske, i to nezavisnom i stručnom analizom fiskalne politike.

Fiskalni savjet Republike Srpske na osnovu člana 28. Zakona o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 94/15 i 62/18) u obavezi je da Narodnoj skupštini podnese izvještaj o sprovođenju ovog Zakona, te utvrđenim nepravilnostima, odnosno utvrđenim potencijalnim odstupanjima od fiskalnih pravila i kršenju fiskalnih mjera. Predmetni izvještaj odnosi se na period od 1. januara 2024. godine do 31. decembra 2024. godine.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj usvojen je s ciljem osiguranja odgovornog i transparentnog upravljanja javnim finansijama. Njagovo sprovođenje omogućava racionalno i odgovorno upravljanje budžetskim sredstvima, minimiziranje fiskalnih rizika i jačanje povjerenja javnosti u institucije. Usvojen s ciljem postavljanja jasnih fiskalnih pravila i mehanizama kontrole, ovaj Zakon definiše okvir za odgovorno ponašanje svih korisnika javnih sredstava.

U izvještajnom periodu realizovan je niz aktivnosti usmjerenih na poštovanje zakonskih odredbi. Ovaj izvještaj pruža pregled aktivnosti sprovedenih tokom 2024. godine, analizira rezultate i izazove u primjeni Zakona, te predlaže mjere za unapređenje njegovog sprovođenja. Svrha izvještaja je ocijeniti stepen poštovanja fiskalnih pravila, kao i uticaj Zakona na efikasnost upravljanja javnim resursima.

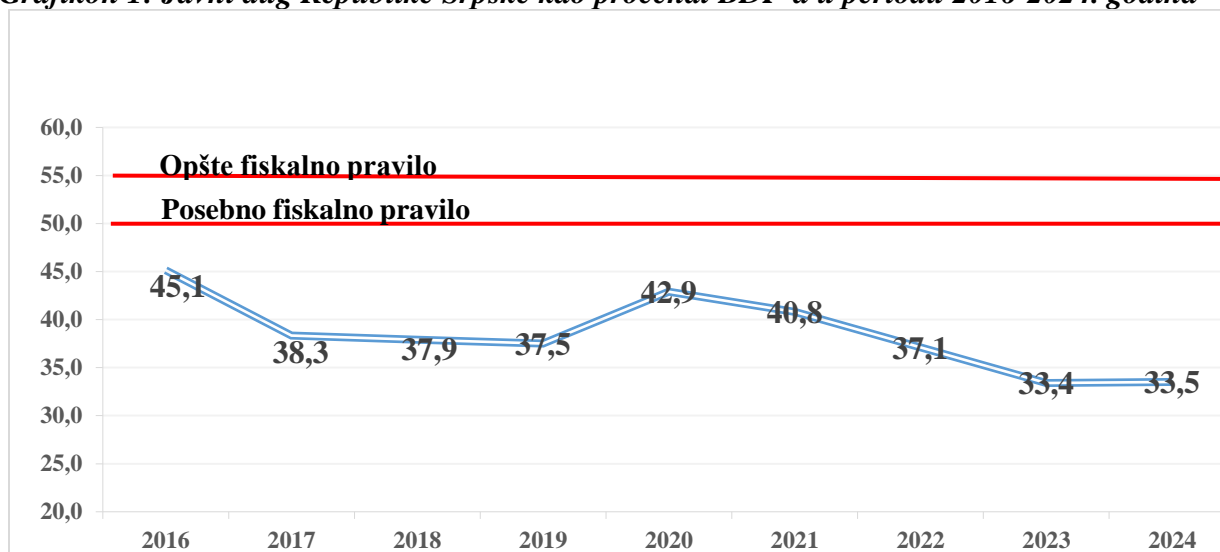
Uspostavljanje i poštovanje fiskalnih pravila definisanih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj predstavljaju temelj za ostvarenje finansijske stabilnosti i transparentnosti u upravljanju javnim sredstvima. Fiskalna pravila predstavljaju smjernice za vođenje fiskalne politike, a njihova primjena obezbjeđuje disciplinu u javnim finansijama i doprinosi očuvanju ekonomske stabilnosti, čak i u uslovima krize ili ekonomskih turbulencija. Ona treba da obezbjede predvidivost u planiranju potrošnje na duži rok, čime se stvara veća efikasnost u projekciji ukupne javne potrošnje. Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj utvrđena su opšta i posebna fiskalna pravila i to:

1. opšte i posebno fiskalno pravilo o dugu i
2. opšte i posebno fiskalno pravilo o konsolidovanom budžetskom deficitu.

Opšte **pravilo o javnom dugu** određuje da javni dug Republike Srpske na kraju fiskalne godine ne može biti veći od 55% ostvarenog BDP-a u toj godini, dok je u okviru posebnih fiskalnih pravila definisan prag za dug, koji podrazumijeva da ukoliko javni dug Republike Srpske na kraju fiskalne godine dostigne 50% ostvarenog BDP-a u toj godini, budžet za narednu godinu mora da bude sa budžetskim suficitom.

Procentualno učešće javnog duga u ostvarenom BDP-u u periodu od 2016-2024. godine prikazano je na narednom grafikonu:

**Grafikon 1: Javni dug Republike Srpske kao procenat BDP-a u periodu 2016-2024. godina**



Izvor: Kalkulacija Fiskalnog savjeta Republike Srpske na osnovu podataka Ministarstva finansija Republike Srpske

Tokom svih godina posmatranog perioda javni dug ostaje ispod propisanih fiskalnih pravila, i opšteg i posebnog, što ukazuje na zadovoljavajuću održivost duga i usaglašenost sa važećim zakonskim okvirom. Nakon blagog rasta duga tokom 2020. godine u odnosu na prethodnu fiskalnu godinu, kao posljedica pandemije i potrebe za dodatnim fiskalnim izdvajanjima, javni dug ponovo ulazi u fazu smanjenja.

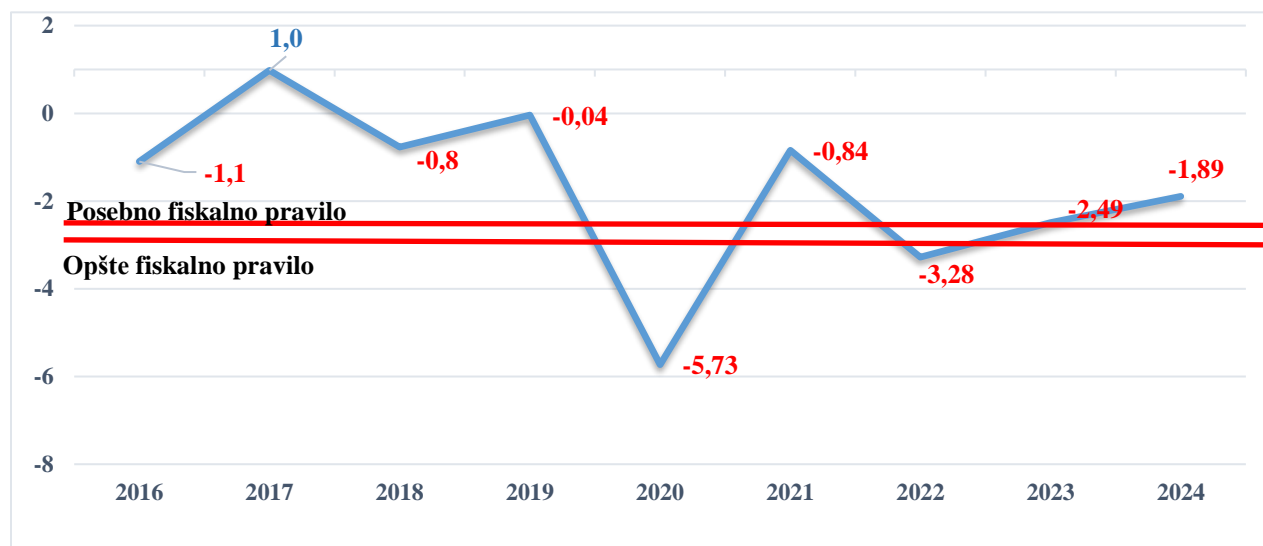
Na dan 31.12.2024. godine javni dug koji podliježe zakonskom ograničenju iznosio je 5.737,47 miliona KM, odnosno ima učešće **33,52%** u ostvarenom BDP-u u toj godini, te se na osnovu toga može konstatovati da je nivo javnog duga u skladu sa Zakonom propisanim fiskalnim pravilom. U 2024. godini javni dug koji podliježe zakonskom ograničenju je nominalno veći za 9,36% u odnosu na prethodnu fiskalnu godinu.

Fiskalni savjet upozorava donosiocima odluka na činjenicu da ukupan dug Republike Srpske koji pored javnog duga čine dug javnih preduzeća i Investiciono – razvojne banke Republike Srpske, ne ulazi u okvir propisanih fiskalnih pravila i kao takav može da ima negativan uticaj na fiskalnu stabilnost Republike Srpske u pogledu negativnog uticaja na likvidnost budžeta. Ukupan dug Republike Srpske koji podliježe zakonskom ograničenju na kraju izvještajnog perioda iznosi 6.633,40 miliona KM ili 38,75% ostvarenog BDP-a, što je u skladu sa ograničenjima propisanim Zakona o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske.

Opšte **pravilo o konsolidovanom budžetskom deficitu** definiše da konsolidovani budžetski deficit na kraju fiskalne godine ne može biti veći od 3% ostvarenog BDP-a u toj budžetskoj godini. Posebno fiskalno pravilo podrazumijeva da ukoliko konsolidovani budžetski deficit na kraju fiskalne godine dostigne 2,5% ostvarenog BDP-a u toj godini, budžet za narednu godinu mora da bude sa budžetskim suficitom.

Na narednom grafikonu prikazano je učešće konsolidovanog budžetskog deficita u BDP-u u periodu od 2016-2024. godine:

**Grafikon 2: Učešće konsolidovanog budžetskog deficita u BDP-u u periodu 2016-2024. godina**



*Izvor: Kalkulacija Fiskalnog savjeta Republike Srpske na osnovu podataka Ministarstva finansija Republike Srpske*

U periodu 2016-2019. godine konsolidovani budžetski deficit Republike Srpske je bio relativno nizak, sa blagim godišnjim odstupanjima. U 2017. godini čak je ostvaren i suficit, što ukazuje na relativnu fiskalnu stabilnost i efikasnu kontrolu javne potrošnje u tom periodu. Međutim, tokom 2020. godine, kao direktna posljedica pandemije COVID-19, povećane javne potrošnje i pada fiskalnih prihoda, budžetski deficit je dostigao nivo od 5,73% BDP-a, što predstavlja najvišu vrijednost u posmatranom periodu. Dakle, u 2020. godini došlo je do odstupanja od fiskalnog pravila koje se odnosi na konsolidovani budžetski deficit. U 2021. godini iskorištena su povoljnija makroekonomska i fiskalna kretanja, te je deficit sveden na 0,84% BDP-a, što predstavlja napredak u pravcu stabilizacije javnih finansija. Ipak, u 2022. godini ponovo dolazi do prekoračenja dozvoljenog nivoa deficita, što je imalo za rezultat izradu Programa fiskalne konsolidacije. Pogoršanje je bilo uslovljeno kombinacijom globalne energetske krize, poremećaja u lancima snabdijevanja i uvedenih mjera Vlade Republike Srpske kao odgovor na krizu. Nivo budžetskog deficita u 2023. godini vraćen je u okvir propisanog fiskalnog pravila definisanog Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj.

U 2024. godini došlo je do vidljivog napretka u upravljanju javnim finansijama, sa smanjenjem budžetskog deficita na **1,89%** BDP-a, što je u skladu sa propisanim fiskalnim pravilom definisanim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj. Ukupan konsolidovani budžetski deficit cjelokupnog budžetskog sistema na dan 31.12.2024. godine iznosio je 322.976.022 KM, a isti je utvrđen kao zbir konsolidovanog budžetskog deficita Republike u iznosu od 197.360.474 KM, budžetskog deficita jedinica lokalne samouprave u iznosu od 69.151.704 KM i budžetskog deficita fondova socijalne sigurnosti u ukupnom iznosu od 59.779.711 KM, uključujući i korekcije međusobnih transakcija između svih učesnika u pozitivnom iznosu od 3.315.867 KM. Ostvareni rezultat ukazuje na nastavak procesa fiskalne konsolidacije, unapređenje kontrole javne potrošnje i odgovornije upravljanje javnim finansijama u 2024. godini. U skladu sa Programom fiskalne konsolidacije za period 2024–2026. godina, za 2024. godinu bio je projektovan deficit na nivou sektora opšte vlade u iznosu od 261,6 miliona

KM ili 1,58% BDP-a. Podaci o izvršenju budžeta ukazuju na to da je ostvareni deficit u izvještajnom periodu prekoračio projektovanu vrijednost. Ipak, primjetan je povoljan trend u pravcu fiskalne konsolidacije, koji se ogleda u postepenom smanjenju deficita, što ukazuje na određeni napredak u usklađivanju javne potrošnje sa raspoloživim sredstvima i unapređenju fiskalne discipline. Uprkos povoljnim kretanjima, potrebno je nastaviti sa provođenjem sveobuhvatnih strukturnih reformi u oblasti fiskalne politike, kako bi se osigurala dugoročna stabilnost javnih finansija i smanjila izloženost budžeta potencijalnim fiskalnim rizicima, bilo da potiču iz domaćeg ili međunarodnog okruženja.

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj propisano je da Fiskalni savjet Republike Srpske daje mišljenje Vladi Republike Srpske na Dokument okvirnog budžeta Republike Srpske. U skladu sa tim u izvještajnom periodu analiziran je Dokument okvirnog budžeta Republike Srpske za period 2025-2027. godina. Kroz pomenuti dokument Fiskalni savjet je ocjenjivao makroekonomske procjene i projekcije, procjene i projekcije budžetskih sredstava i budžetskih izdataka za sledeću i dvije naredne fiskalne godine, te ciljeve fiskalne politike i izvještaj o realizaciji ciljeva fiskalne politike, koji su postavljeni u prethodnom DOB-u. Srednjoročni fiskalni cilj definisan Dokumentom okvirnog budžeta za period 2025-2027. godine bio je značajno smanjenje deficita u 2025. godini u odnosu na prethodnu fiskalnu godinu, koji zatim prerasta u budžetski suficit u naredne dvije fiskalne godine, što je Fiskalni savjet ocijenio ambicioznim. Prema planiranom budžetskom okviru na nivou opšte vlade, u 2025. godini planiran je budžetski deficit od 139,5 miliona KM. U 2026. i 2027. godini projektovan je suficit kao budžetski rezultat sektora opšta vlada, i to na nivou od 74,8 miliona KM u 2026. godini i 266,1 miliona KM u 2027. godini. U strukturi projektovanog budžetskog okvira za 2025. i 2026. godinu projektovan je deficit podsektora centralna vlada, dok je za ostala dva podsektora planiran suficit. U 2027. godini projektovan je suficit na nivou svih podsektora. Stav Fiskalnog savjeta bio je da su projektovani budžetski rezultati na nivou podsektora jedinica lokalne samouprave optimistični. S obzirom na ostvareni nivo budžetskog deficita jedinica lokalne samouprave u 2023. godini i prethodnim godinama, Fiskalni savjet Republike Srpske smatrao je da je za ostvarivanje projektovanog budžetskog rezultata u periodu 2025-2027. godine neophodno provođenje restriktivne fiskalne politike i to prije svega smanjenjem neprioritetnih tekućih rashoda. Fiskalni savjet Republike Srpske ocijenio je da će Dokumentom okvirnog budžeta za period 2025-2027. godine procijenjeni trend smanjenja javnog i ukupnog duga u posmatranom srednjoročnom periodu, kako apsolutno tako i relativno posmatrano u odnosu na BDP, imati pozitivan uticaj na fiskalnu stabilnost i povećanje budžetske fleksibilnosti.

Fiskalni savjet Republike Srpske u izvještajnom periodu dao je mišljenje na Konsolidovani izvještaj o izvršenju budžeta za 2023. godinu. Ukupan konsolidovani budžetski deficit cjelokupnog budžetskog sistema (budžet Republike, jedinice lokalne samouprave i fondovi socijalne sigurnosti) na dan 31.12.2023. godine iznosio je 390.886.252,30 KM što je činilo 2,49% ostvarenog BDP-a u 2023. godini. Dakle, nivo budžetskog deficita u 2023. godini bio je u skladu sa propisanim fiskalnim pravilima definisanim Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj. Smanjenje deficita

u 2023. godini u odnosu na prethodnu fiskalnu godinu, kada je došlo do odstupanja od fiskalnog pravila, je imalo pozitivan uticaj na fiskalnu stabilnost. Sastavni dio Konsolidovanog izvještaja o izvršenju budžeta Republike Srpske za 2023. godinu je i Plan za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda. Fiskalni savjet je ocijenio da je ukupan iznos neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda potcijenjen, te da su iste minimalno na nivou ukalkulisanih obaveza za koje nisu postojala raspoloživa budžetska sredstva u 2023. godini,

a koje su evidentirane na kontima obračunskih rashoda. Fiskalni savjet bio je mišljenja da se ukupan iznos neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda treba izmiriti u toku 2024. godine uštedama na strani rashoda i povećanjem prihoda.

Budući da je nakon usvajanja Budžeta za 2024. godinu došlo do promjena u strukturi i visini budžetskih sredstava i izdataka, kao i do promjene prioriteta koji se finansiraju iz budžetskih sredstava, pokrenuta je procedura izrade Rebalansa budžeta Republike Srpske. Prijedlogom rebalansa Budžeta za 2024. godinu ukupan budžetski okvir, za opšti fond (01), uvećan je u odnosu na Budžet za 2024. godinu u procentu od 1,31%, odnosno za 75 miliona KM. Fiskalni savjet je, uimajući u obzir dosadašnje trendove kretanja budžetskih kategorija i procenat povećanja, bio mišljenja da je Prijedlogom rebalansa Budžeta za 2024. godinu planiran ostvariv budžetski okvir. Glavna karakteristika predloženog Rebalansa budžeta bilo je značajno smanjenje budžetskog deficita u odnosu na inicijalni budžetski plan za 2024. godinu, što je uticalo na jačanje fiskalne stabilnosti i finansijske discipline. Prijedlogom rebalansa Budžeta za 2024. godinu planiran je budžetski deficit u iznosu od 106,56 miliona KM, što je predstavljalo smanjenje od 94,18 miliona KM u odnosu na inicijalni plan. Fiskalni savjet Republike Srpske je ocijenio Prijedlog rebalansa Budžeta za 2024. godinu realno ostvarivim. Fiskalni savjet je upozorio da je prilikom izvršenja budžeta do kraja tekuće godine neophodno obezbijediti izvršenje istog u skladu sa preporukama Fiskalnog savjeta Republike Srpske datim na Program fiskalne konsolidacije. Navedeno se odnosi prije svega na strogo kontrolisanje javne potrošnje i provođenje mjera štednje, u cilju očuvanja fiskalne stabilnosti i fiskalne održivosti Republike Srpske. Ukazano je da je, paralelno sa provođenjem fiskalne konsolidacije, potrebno intenzivno raditi na strukturnim reformama koje će poboljšati upravljanje javnim sektorom, povećati efikasnost tržišta rada i podstaći rast privrede. Ove reforme posljedično utiču na fiskalnu stabilnost kroz doprinos rastu prihoda, smanjenju rashoda i većoj fleksibilnosti budžeta, čineći ekonomiju otpornijom na krize i održivijom u budućnosti.

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj, utvrđeno je da Fiskalni savjet Republike Srpske daje mišljenje na nacrt i prijedlog budžeta Republike Srpske. Na osnovu prethodno Zakonom definisane obaveze, Vlada Republike Srpske je u 2024. godini dostavila Fiskalnom savjetu Republike Srpske Prijedlog budžeta za 2025. godinu na mišljenje. Fiskalni savjet bio je mišljenja da je planirani budžetski okvir za narednu godinu zasnovan na realnoj procjeni budžetskih kategorija, te da su prilikom izrade istog uzete u obzir ekonomske prilike, fiskalne politike i prioritetni ciljevi. Mišljenje Fiskalnog savjeta bilo je da je prilikom izrade budžetskog plana za narednu fiskalnu godinu uzet u obzir stvarni kapacitet za naplatu javnih prihoda, kao i da su rashodi u budžetu definisani u skladu sa očekivanim prihodima. Ovakvo budžetiranje podržava provođenje fiskalne konsolidacije, osigurava fiskalnu stabilnost i eliminiše potrebu prekomjernog zaduživanja, uz očuvanje ključnih javnih usluga i socijalne stabilnosti. S obzirom na prisutnost makroekonomskih rizika u momentu izrade prijedloga budžeta, Fiskalni savjet je upozorio da u slučaju da dođe do značajnijeg odstupanja makroekonomskih trendova od trenutnih procjena, isto bi se reflektovalo na naplatu budžetskih prihoda, prije svega kategorije poreskih prihoda, a u ograničenoj mjeri mogući bi bili određeni efekti i na neporeske prihode. Fiskalni savjet je ukazao da je prilikom izvršenja budžeta neophodno voditi računa o strogoj kontroli rashoda i efikasnoj naplati prihoda, te obezbijediti aktivno upravljanje fiskalnim rizicima. Istovremeno, važno je osigurati balans između mjera štednje i potrebe za očuvanjem ekonomskog rasta i socijalne stabilnosti, kako bi se ostvarili dugoročni ciljevi stabilizacije javnih finansija Republike Srpske.

Fiskalni savjet je u izvještajnom periodu analizirao Prijedlog programa ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2025-2027. godina, kao i makroekonomske projekcije korišćene za izradu navedenog dokumenta, koji je Vlada Republike Srpske uputila Narodnoj skupštini Republike Srpske na razmatranje i usvajanje. Shodno činjenici da globalna ekonomska kretanja, kao i kretanja u zemljama koje su najznačajniji spoljnotrgovinski partneri, u značajnoj mjeri utiču na privredna kretanja u Republici Srpskoj, Fiskalni savjet je ukazao da je evidentan visok nivo neizvjesnosti i rizika u realizaciji procijenjenih makroekonomskih agregata prije svega iz spoljnih izvora, što treba imati u vidu prilikom realizacije aktivnosti u skladu sa prioriternim ciljevima. Fiskalni okvir predstavljen u Prijedlogu programa ekonomskih reformi za period 2025-2027. godina po mišljenju Fiskalnog savjeta ocijenjen je adekvatno definisanim i fiskalno održivim, odnosno ispunjava ključne uslove za stabilno upravljanje javnim finansijama u narednom periodu. Predmetnim dokumentom projektovani prihodi i rashodi usaglašeni su sa očekivanim ekonomskim okolnostima. Projektovano je postepeno poboljšanje javnih finansija u pogledu smanjenja nivoa javnog duga i fiskalnog deficita u srednjoročnom periodu, što je od ključnog značaja za očuvanje fiskalne stabilnosti. Mišljenje Fiskalnog savjeta bilo je da na taj način koncipiran fiskalni okvir pruža dobru fiskalnu osnovu za sprovođenje strukturnih reformi. Prijedlog Programa ekonomskih reformi u periodu 2025-2027. godine bio je usmjeren na uži set strukturnih reformi poredeći sa prethodnim ciklusima sa ciljem fokusa i realizacije prioriternih oblasti. Prijedlogom Programa ekonomskih reformi za period 2025-2027. godina definisane su strukturne reforme i mjere koje velikim dijelom predstavljaju nastavak reformskih procesa koji su započeti prethodnih godina. Fiskalni savjet bio je stava da su reformske mjere u velikom dijelu dobro definisane, te da su prepreke za njihovu realizaciju na adekvatan način identifikovane. Ukazano je na potrebu dodatne konkretizacije i analize pojedinih reformskih mjera. Fiskalni savjet bio je mišljenja da reformske mjere u određenim oblastima kasne dok je u drugim oblastima vidljiv spor napredak, naročito u sprovođenju reformi javnih preduzeća, pri čemu je neophodan konstantan rad na realizaciji istih. Takođe, Fiskalni savjet posebno je skrenuo pažnju da sprovođenje reforme i mjera mora da bude u skladu sa budžetom planiranim sredstvima.

Odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj definisano je da Fiskalni savjet Republike Srpske daje mišljenje i procjene Narodnoj skupštini na nacrtu i prijedloge zakona, drugih propisa i strateških dokumenata kojima se uređuju pitanja fiskalne politike ili koji mogu da imaju uticaj na fiskalnu politiku. U skladu sa prethodno navedenim, Fiskalni savjet Republike Srpske u toku prethodne godine analizirao Prijedlog zakona o izmjenama zakona o platama, Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o otpisu potraživanja- po hitnom postupku, Prijedlog zakona o dopunama zakona o doprinosima - po hitnom postupku, Prijedlog zakona o dopunama zakona o porezu na dohodak- po hitnom postupku i prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske-po hitnom postupku.

Fiskalni savjet Republike Srpske je u izvještajnom periodu dao mišljenje na set zakona o platama zaposlenih u oblasti kulture, u osnovnim i srednjim školama i đачkim domovima u Republici Srpskoj, te zaposlenih u oblasti visokog obrazovanja i studentskog standarda Republike Srpske. Glavni razlog za izmjene zakona bio je usklađivanje platnih koeficijenata zaposlenih sa visokom stručnom spremom u ovim sektorima, koji imaju platni koeficijent niži od platnog koeficijenta pete platne grupe definisanog zakonom kojim se uređuju plate zaposlenih u organima uprave, s ciljem poboljšanja materijalnog položaja ove kategorije radnika. Ovim izmjenama realizuju se prethodno potpisani sporazumi između nadležnih ministarstava i sindikata. Imajući u vidu i činjenicu da je u navedenim oblastima u Republici Srpskoj zaposlen i veliki broj radnika sa višom stručnom spremom, s ciljem poboljšanja materijalnog položaja i unapređenja uslova života

ove kategorije radnika, pristupilo se uvećanju plata i zaposlenih sa višom stručnom spremom u iznosu do 100 konvertibilnih maraka. Fiskalni savjet je ocijenio da su predložene izmjene opravdane i od opšteg interesa, jer poboljšavaju ekonomsko-socijalni položaj radnika i mogu podstaći dalji rast plata u drugim sektorima. Istovremeno, ukazano je na potrebu uređenja sistema zarada u javnom sektoru kroz jedinstven sistem platnih razreda i precizno definisanje broja zaposlenih radi očuvanja stabilnosti javnih finansija.

Izmjeni Zakona o otpisu potraživanja pristupilo se na zahtjev dijela poslovne zajednice, da se produži rok za korišćenje predmetne mogućnosti uplate glavnog duga i troškova postupka prinudne naplate uz otpis kamate, kao i na osnovu analize stepena korišćenja predmetne pogodnosti po odredbama važećeg zakona. Predloženom izmjenom Zakona produžio se važeći stimulativan pravni osnov za efikasniju naplatu potraživanja koje Republika Srpska ima prema dužnicima po osnovu glavnog poreskog duga za dodatnih šest mjeseci, čime se izbjeglo gušenje privrednih aktivnosti izazvanih dugotrajnim ekonomskim poremećajima i olakšao finansijski položaj privrednih subjekata pogođenih efektima ekonomske krize, te održala tekuća likvidnost i podstaklo zapošljavanje u privredi. Kroz mišljenje na predložene izmjene Zakona Fiskalni savjet je konstatovao da u uslovima ekonomske krize, otežanih uslova poslovanja i još uvijek prisutne inflacije, intervencija u zakonodavnom okviru koja daje mogućnost poreskim dužnicima da unaprijede tekuću likvidnost, može ocijeniti opravdanom, ali pod uslovom da poreski dužnik izmiri glavni poreski dug, redovno plaća svoje tekuće obaveze, unaprijedi tekuću likvidnost, poveća zaposlenost i produktivnost.

Predloženim izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima, procjenjeni su budžetski efekti u pogledu povećanje prihoda od doprinosa u 2025. godini za oko 14 miliona KM, a od 2026. godine za dodatnih 14 miliona KM do kog će doći zbog promjene osnovice doprinosa, odnosno za 5,7 miliona KM od nosilaca samostalne djelatnosti koji bi u skladu sa Prijedlogom zakona postali obveznici uplate doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje i koji djelatnost obavljaju kao dopunsku, a kojih je u Republici Srpskoj 3.948. Ovo povećanje po mišljenju Fiskalnog savjeta pozitivno bi uticalo na stabilnost javnih finansija u Republici Srpskoj, odnosno na stabilnost sredstava potrebnih za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja. Fiskalni savjet ukazao je da će se pozitivni efekti ovog zakona ostvariti samo ukoliko se njegovom primjenom obezbijedi redovno plaćanje doprinosa, ostvarivanje prava iz obaveznog osiguranja, smanje razlike u opterećenju rada lica koja samostalno obavljaju djelatnost i onih koji rade za drugoga (nesamostalan rad), a da se pri tome ne dovodi u pitanje razvoj preduzetništva, odnosno samostalne djelatnosti u Republici Srpskoj, i ukoliko ne uzrokuje rast cijena roba i usluga, te pad broja zaposlenih u ovom sektoru.

Prijedlog zakona o dopunama Zakona o porezu na dohodak se s jedne strane uvažava zahtjev poslovne zajednice za podizanje ukupnog godišnjeg prihoda malog preduzetnika na 100.000 KM, izjednačavajući ga sa propisima iz oblasti indirektnih poreza, tako i sa oporezivanjem dohotka u Federaciji BiH. Takođe, Prijedlog zakona propisuje restriktivnije uslove kod oporezivanja pojedinih samostalnih zanimanja, što je prema mišljenju Fiskalnog savjeta bilo opravdano. Fiskalni savjet ocijenio je, da će predložene izmjene i dopune, koje se prije svega odnose na povećanje praga za malog preduzetnika, kao i propisivanje restriktivnijih uslova u pogledu djelatnosti koja može biti u statusu malog preduzetnika, dugoročno imati pozitivne efekte na poreski sistem Republike Srpske. Iako se procjenjivalo da će nakon stupanja na snagu ovog zakona, izostati dio prihoda od poreza na dohodak, te da se može očekivati da će jedan broj obveznika podnijeti zahtjev za promjenu statusa običnog preduzetnika u status malog preduzetnika, Fiskalni savjet je bio mišljenja, da će se taj dio prihoda nadomjestiti povećanjem



prihoda sa proširene liste samostalnih zanimanja, jer će ta zanimanja izaći iz režima malog preduzetnika. Fiskalni savjet konstatovao je, da će ovaj Zakon imati pozitivne efekte na suzbijanje pojave obavljanja neregistrovane djelatnosti i izbjegavanja plaćanja poreskih obaveza, a što podrazumijeva efikasnu kontrolu njegove primjene od strane nadležnih organa.

Prijedlogom zakona o izmjeni i dopunama Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske predloženo je da se zbog specifičnosti strukture finansiranja Grada Istočno Sarajevo izdvoji dio prihoda od poreza na dobit koji plate privredna društva na teritoriji Grada u korist Grada Istočno Sarajevo. Prijedlogom zakona uvedena je i mjera raspodjele prihoda u trajanju od tri godine kojom se jedinicama lokalne samouprave koje imaju preko 100.000 stanovnika umanjuje dio prihoda od indirektnih poreza i raspodjeljuje u korist onih jedinica lokalne samouprave koje imaju manje od 50.000 stanovnika. Fiskalni savjet Republike Srpske, konstatovao je da se predloženom dopunom Zakona razvija poseban oblik fiskalnog izravnjanja između jedinica lokalne samouprave, koji bi trebao da doprinese finansijskoj stabilnosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj, prvenstveno onih koje su u kategoriji nerazvijenih i izrazito nerazvijenih. Međutim, Fiskalni savjet bio je mišljenja, da se dugoročna fiskalna održivost i finansijska stabilnost jedinica lokalne samouprave ne može postići intervencijom u jednom propisu, već kroz intervencije u više zakona i podzakonskih akata koji uređuju sistem lokalne samouprave i finansiranje jedinica lokalne samouprave, a sve u cilju stvaranja uslova za uravnotežen razvoj jedinica lokalne samouprave. U cilju fiskalnog izravnjanja između jedinica lokalne samouprave i podrške manje razvijenim jedinicama lokalne samouprave, neophodno je pored broja stanovnika uzeti u obzir i druge kriterijume koji će obezbijediti raspodjelu prihoda od indirektnih poreza prema stvarnoj krajnjoj potrošnji, a čime bi bili obuhvaćeni i drugi regionalni centri. Zbog toga je u narednom periodu, pored intervencija u zakonodavnom okviru, potrebno raditi na jačanju kapaciteta jedinica lokalne samouprave u efikasnom i transparentnom upravljanju budžetskim sredstvima, djelotvornom upravljanju imovinom i resursima, te jačanju finansijske discipline i fiskalne odgovornosti.

U izvještajnom periodu ispoštovane su Zakonom predviđene obaveze podnošenja izjava o fiskalnoj odgovornosti za sve korisnike budžeta. Naime, Zakonom je definisana obaveza podnošenja izjava o fiskalnoj odgovornosti što je značajno u pogledu stvaranja uslova za podizanje fiskalne odgovornosti na viši nivo, budući da se odgovorno lice obavezuje da u tekućoj godini neće stvarati obaveze veće od iznosa sredstava koja su mu data na raspolaganje budžetom, te da će sredstva koja su mu data na raspolaganje trošiti zakonito, namjenski i svrsishodno, obezbjeđujući efikasno funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u okviru sredstava utvrđenih budžetom.

Zakonom o Fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj definisana je obaveza budžetskog korisnika, opštine, grada i fonda, o izradi Plana za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda, kada takve obaveze postoje, a najkasnije do 15. aprila tekuće godine, i dostavljanje Fiskalnom savjetu radi davanja mišljenja. U skladu sa prethodno Zakonom definisanim obavezama i dostavljenim zahtjevima u toku 2024. godine analiziran je Plan za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske, JU Zavoda za zapošljavanje Republike Srpske, kao i jedinica lokalne samouprave Republike Srpske. Neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda Republičkog budžeta analizirane su u okviru mišljenja na Konsolidovani izvještaj o izvršenju budžeta Republike Srpske za period 01.01 - 31.12.2024. godine.

Analiza dostavljenih planova za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda u 2024. godini pokazala je da ukupno neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda

Republike iznose 8.325.400 KM, Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske 21.457.266,37 KM, dok su neizmirene obaveze jedinica lokalne samouprave 71.639.357,23 KM.

Fiskalni savjet Republike Srpske je u toku 2024. godine analizirao i dao mišljenje na Plan za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda za 28 jedinica lokalne samouprave i to: Mrkonjić Grad, Pelagićevo, Kostajnica, Srebrenica, Trebinje, Istočno Sarajevo, Petrovo, Doboј, Šamac, Bileća, Modrića, Novo Goražde, Vukosavlje, Bratunac, Gradiška, Pale, Kozarska Dubica, Ugljevik, Čelinac, Istočni Stari Grad, Bijeljina, Novi Grad, Lopare, Srbac, Banja Luka, Čajniče, Teslić i Donji Žabar.

Zavisno od fiskalne pozicije jedinice lokalne samouprave, moguće je definisati različite mjere i izvore za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda. Preko 70% jedinica lokalne samouprave kao jedinu mjeru i izvor za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda u Planovima dostavljenim u toku 2024. godine navele su uštede u budžetu. Preostale jedinice lokalne samouprave, čiji su Planovi za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda analizirani u toku 2024. godine, definisale su kao mjeru za izmirenje neizmirenih obaveza kombinaciju ušteda u budžetu i drugih mjera za izmirenje neizmirenih obaveza (kreditno zaduženje, reprogram obaveza, izmirenje iz raspoloživih sredstva na žiro računu i slično) ili isključivo mjeru koja ne podrazumijeva uštede u budžetu. Što se tiče dinamike izmirenja neizmirenih obaveza jedinica lokalne samouprave, 19 jedinica lokalne samouprave čiji Plan je bio predmet analize u izvještajnom periodu, je planiralo izmirenje neizmirenih obaveza do kraja 2024. godine.

Dostavljeni planovi za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda u toku 2024. godine u 86% slučajeva ocijenjeni su kao realni i provodivi, sa aspekta definisanih mjera i dinamike otplate obaveza. Jedinicama lokalne samouprave koje su dostavile planove koji nisu realni i provodivi sa bilo kojeg aspekta, Fiskalni savjet je dao preporuke za sprovođenje istog u skladu sa mogućnostima, odnosno ocijenjenim fiskalnim kapacitetom jedinice lokalne samouprave.

Shodno visini učešća neizmirenih obaveza u prihodima opštine, Fiskalni savjet Republike Srpske bio je mišljenja da opštine Kostajnica, Kozarska Dubica, Srbac, Teslić i Donji Žabar imaju kapacitet za izmirenje ukupnog iznosa neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda u kraćem vremenskom periodu u odnosu na Planom definisan period.

U dostavljenom Planu opštine Lopare nisu jasno navedene mjere za izmirenje neizmirenih obaveza. Stav Fiskalnog savjeta bio je da je sredstva za izmirenje neizmirenih obaveza potrebno obezbijediti isključivo iz ušteda u budžetu, odnosno smanjenjem neprioritetnih i neproaktivnih rashoda.

U dostavljenom prijedlogu Plana opštine Istočni Stari Grad nije jasno naveden vremenski period u kojem Opština planira izmiriti obaveze prenesene iz prethodnog perioda, te je Fiskalni savjet kroz mišljenje definisao realan vremenski period za izmirenje neizmirenih obaveza u skladu sa fiskalnim kapacitetom Opštine. Analiza budžeta Opštine Istočni Stari Grad po godinama je pokazala da Opština dosta optimistično planira prihode, te su evidentna značajnija odstupanja izvršenja budžeta u odnosu na plan. Fiskalni savjet ukazao je na neophodnost realnog planiranja budžetski sredstava, kako bi se obezbijedila realna osnova za izmirenje obaveza Opštine, odnosno kako bi stvaranje novih obaveza bilo u skladu sa realnim fiskalnim kapacitetom Opštine.

Opština Novi Grad u dostavljenom prijedlogu Plana navodi mogućnost kreditnog zaduženja u svrhu izmirenja neizmirenih obaveza, ukoliko Opština ne bi bila u mogućnosti da obezbijedi sredstva za izmirenje istih iz ušteda u budžetu. Fiskalni savjet Republike Srpske predloženu mjeru za izmirenje neizmirenih obaveza koja se odnosi isključivo na uštede u budžetu,

ocijenio je realnom i provodivom. Ocijenjeno je da neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda ne predstavljaju značajno opterećenje za budžet opštine Novi Grad, te je u cilju očuvanja fiskalne stabilnosti neophodno cjelokupan iznos neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda izmiriti iz ušteda u budžetu, a ne iz kreditnog zaduženja.

Analiza dostavljene dokumentacije kod pojedinih jedinica lokalne samouprave ukazuje na nepoštovanje određenih fiskalnih mjera propisanih Zakonom o fiskalnoj odgovornosti. Naime, Zakonom je propisano da je budžetski korisnik, opština, grad i fond, dužan da izradi plan za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda, kada takve obaveze postoje. Opštine Brod i Berkovići su potvrdile postojanje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda, ali do kraja 2024. godine nisu dostavile Fiskalnom savjetu Plan za izmirenje istih.

Načelnik opština Brod u toku izvještajnog perioda obavijestio je Fiskalni savjet Republike Srpske, da opština u 2024. godini ima neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda, koje se posmatrajući njihovu strukturu, u najvećem dijelu odnose na poreze i doprinose. U aktu se navodi, da je Opština podnijela zahtjev za odgođeno plaćanje poreskih obaveza Ministarstvu finansija Republike Srpske, te da u momentu dostavljanja obavještenja po zahtjevu još uvijek nije odlučeno, zbog čega nije izrađen plan za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda. Fiskalni savjet Republike Srpske u odgovoru na pomenuti akt pozvao se na odredbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj i konstatovao da je nadležni organ Opštine u obavezi da bez odlaganja pristupi obavezi izrade Plana za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda. Razlog koji je naveden u aktu Opštine po mišljenju Fiskalnog savjeta ne opravdava propuštanje Zakonom utvrđene obaveze donošenja dokumenta kojim će se definisati rokovi i mjere za izmirenje neizmirenih obaveza. Do 31.12.2024. godine opština Brod nije ispoštovala Zakonom definisanu obavezu, odnosno nije dostavila Fiskalnom savjetu Republike Srpske Plan za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda.

Opština Berkovići dostavila je Fiskalnom savjetu Republike Srpske informaciju u kojoj se navodi da Opština ima neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda, te da će pristupiti izradi Plana za izmirenje neizmirenih obaveza prenesene iz prethodnog perioda. Do kraja izvještajnog perioda opština Berkovići nije dostavila Fiskalnom savjetu Republike Srpske Plan za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda.

Analizom planova određenih jedinica lokalne samouprave uočeni su problemi u poštovanju fiskalnih mjera, pri čemu je identifikovana praksa stvaranja obaveza iznad visine raspoloživih sredstava utvrđenih budžetom. Ovakvo postupanje ukazuje ne samo na nenamjensko trošenje budžetskih sredstava, već i na nedovoljno pridržavanje osnovnih načela fiskalne odgovornosti i zakonske regulative u oblasti budžetskog upravljanja. Fiskalni savjet je, kroz svoja mišljenja, više puta ukazivao na to da je u skladu sa Zakonom o fiskalnoj odgovornosti odgovorno lice budžetskog korisnika potpisivanjem Izjave o fiskalnoj odgovornosti potvrdilo da u tekućoj godini neće stvoriti obaveze veće od iznosa sredstava raspoloživih budžetom, odnosno rebalansom budžeta. Ova zakonska odredba jasno definiše da je dozvoljeno korišćenje budžetskih sredstava isključivo za namjene predviđene budžetom i do visine raspoloživih sredstava. Uprkos tome, u praksi se javljaju odstupanja, što se naročito uočava na primjeru Grada Banja Luka i Grada Bijeljina, koji su u izvještajnom periodu preuzimali obaveze izvan planiranih budžetskih okvira, čime su narušeni principi odgovornog fiskalnog upravljanja. Preuzimanja obaveza bez odgovarajuće budžetske pokrivenosti, imalo je za rezultat akumuliranje obaveza i povećanje budžetskog pritiska u narednim fiskalnim godinama. Navedeno je direktno suprotno principima fiskalne održivosti i predstavlja rizik za očuvanje stabilnosti javnih finansija na lokalnom nivou. Analiza planova je pokazala da je prisutna praksa da pojedine jedinice lokalne samouprave nakon izmirenja

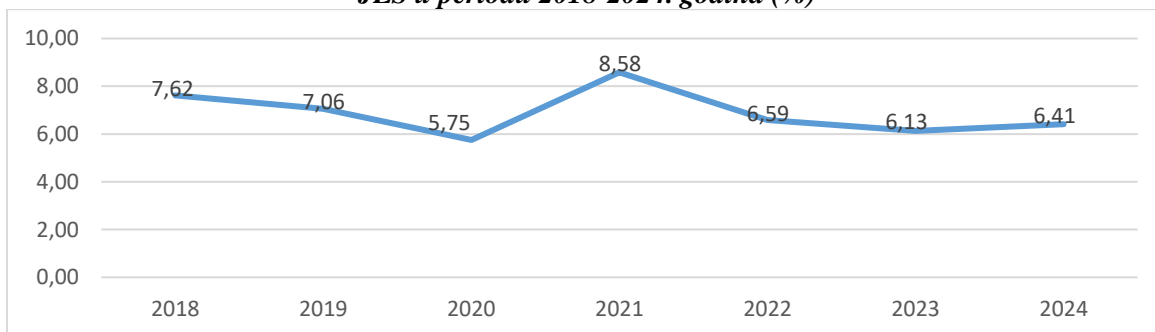
neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda, stvaraju nove obaveze za koje nisu obezbijedena budžetska sredstva, kao što je slučaj u Gradu Doboj. Prethodno navedeno ukazuje na postojanje potrebe za unapređenjem mehanizama kontrole i nadzora nad fiskalnim ponašanjem jedinica lokalne samouprave s ciljem unapređenja fiskalne odgovornosti i stabilnosti javnih finansija jedinica lokalne samouprave, a samim tim i cjelokupnog budžetskog sistema.

Preporuka Fiskalnog savjeta jedinicama lokalne samouprave kroz mišljenja na planove za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda bila je da se kontinuirano radi na poboljšanju upravljanja budžetom i na racionalizaciji javne potrošnje kako bi se obezbijedilo redovno izmirenje dospjelih obaveza i izbjeglo stvaranje novih obaveza za koje nisu obezbijedena sredstva budžetom. Na taj način se vodi odgovorna fiskalna politika koja obezbjeđuje stabilnost budžeta, odnosno stabilnost javnih finansija opština. Takođe, u uslovima provođenja fiskalne konsolidacije, a u cilju obezbjeđenja likvidnosti budžeta i izmirenja prioriternih rashoda, kroz mišljenje na Plan grada Doboj preporuka Fiskalnog savjeta bila je da se odgodi realizacija neproduktivnih investicija i nabavki koje nisu već započete.

Fiskalni savjet kroz mišljenja na planove jedinica lokalne samouprave bio je stava da je u cilju stabilizacije javnih finansija neophodno voditi računa da se neizmirene obaveze izmire strogo u skladu sa definisanim planom za izmirenje istih. Ukoliko se stvore realni uslovi za realizaciju plana i prije predviđenog roka, poželjno je i potrebno izmiriti što prije neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda, a u cilju provođenja fiskalne konsolidacije. Opštinama koje se iz godine u godinu suočavaju sa problemom u pogledu redovnog izmirenja dospjelih obaveza Fiskalni savjet je preporučio provođenje restriktivne fiskalne politike u narednom periodu u cilju realizacije rashoda isključivo u visini ostvarenih prihoda sa konkretnim mjerama za smanjenje neizmirenih obaveza i uspostavljanje fiskalne stabilnosti budžeta.

Na narednom grafikonu prikazano je učešće neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda jedinica lokalne samouprave u njihovim ukupnim prihodima u periodu 2018-2024. godina:

**Grafikon 3: Učešće neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda JLS u ukupnim prihodima JLS u periodu 2018-2024. godina (%)**



*Izvor: Kalkulacija Fiskalnog savjeta. Republike Srpske na osnovu podataka iz analiziranih Planova za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda JLS i dokumenta Periodični izvještaj o izvršenju po računovodstvenim fondovima (PIF) JLS.*

U posmatranom periodu u 2020. godini došlo je do značajnijeg pada učešća neizmirenih obaveza u ostvarenim prihodima jedinica lokalne samouprave u odnosu na prethodnu fiskalnu godinu, sa 7,06% na 5,74%, što je uz poboljšanje fiskalne discipline posljedica značajnijeg rasta prihoda s jedne strane i smanjenja neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda s druge strane. S obzirom na ekonomske posljedice korona krize u 2020. godini, neizmirene obaveze

prenesene iz prethodnog perioda značajnije su povećane u 2021. godini, što je bilo očekivano. Nakon tog perioda, u 2022. i 2023. godini, zabilježeno je postepeno smanjenje učešća neizmirenih obaveza u ukupnim prihodima jedinica lokalne samouprave, što ukazuje na povratak ka stabilnijoj fiskalnoj poziciji i boljem upravljanju javnim finansijama na lokalnom nivou. Međutim, u 2024. godini ponovo dolazi do rasta učešća neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda u prihodima jedinica lokalne samouprave. U 2024. godini neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda kao procenat ostvarenih prihoda iznose 6,41%. Apsolutno povećanje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda u izvještajnom periodu u odnosu na prethodnu godinu iznosilo je 11.084.778 KM, odnosno 18,31%. Prethodno navedeno povećanje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda u pojedinim jedinicama lokalne samouprave može se pripisati neodgovornom upravljanju. Ovaj porast uglavnom je uzrokovan značajnim povećanjem neizmirenih obaveza koje je generisao Grad Banja Luka, sa ukupnim iznosom od 11.805.457 KM. Važno je naglasiti da je Banja Luka prethodnih godina, odnosno u periodu do 2023. godine, imala minimalne ili nije imala neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda.

Prema odredbama Zakona o Fiskalnoj odgovornosti definisano je da, nadležni organ budžetskog korisnika, jedinice lokalne samouprave i fondovi dostavljaju Izvještaj o realizaciji plana za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda Fiskalnom savjetu Republike Srpske najkasnije do 30. juna tekuće fiskalne godine. Efekti realizacije Planova za izmirenje neizmirenih obaveza mjere se analizom dostavljenih Izvještaja. Izvještaj o realizaciji plana za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda daje jasnu sliku u pogledu tendencije smanjenja neizmirenih obaveza i poštovanja datih preporuka Fiskalnog savjeta kroz mišljenja na planove za izmirenje neizmirenih obaveza. Na osnovu dostavljenih izvještaja o realizaciji plana za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda u toku 2024. godine Fiskalni savjet Republike Srpske konstatovao je da se izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda kod jedinica lokalne samouprave koje su dostavile isti, sprovodi na način kako je navedeno u planovima za izmirenje neizmirenih obaveza, te da se poštuju preporuke i prijedlozi sadržani u mišljenju Fiskalnog savjeta Republike Srpske.

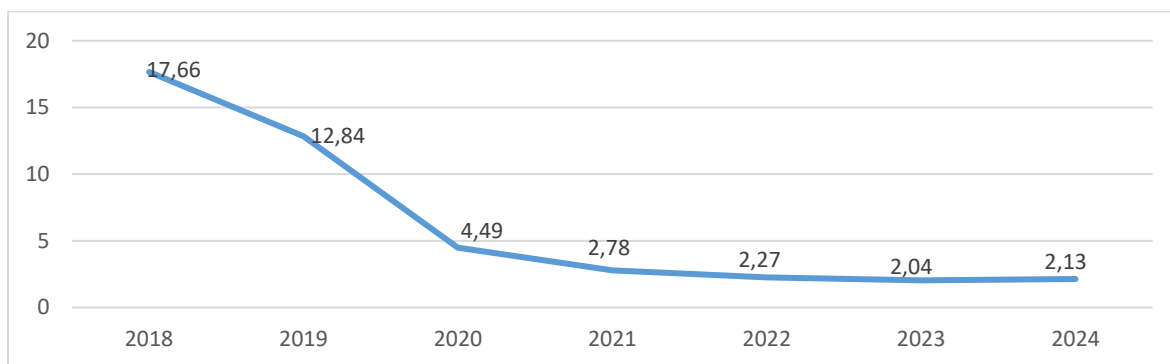
U izvještajnom periodu 26 jedinica lokalne samouprave izjasnilo se da nema neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda. Jedinice lokalne samouprave koje su se u izvještajnom periodu izjasnile da nemaju neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda su Oštra Luka, Istočni Drvar, Kotor Varoš, Laktaši, Derventa, Šekovići, Ribnik, Krupa na Uni, Han Pijesak, Šipovo, Petrovac, Rudo, Nevesinje, Višegrad, Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Trnovo, Foča, Prnjavor, Stanari, Ljubinje, Kalinovik, Istočni Mostar, Kupres, Prijedor i Rogatica. Opštine Gacko i Osmaci po podacima iz dostavljenih izvještaja o realizaciji plana za izmirenje neizmirenih obaveza izmirili su u toku 2024. godine ukupan iznos neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda.

U izvještajnom periodu analiziran je Plan za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske. Neizmirene obaveze Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske prenesene iz prethodnog perioda iznosile su 25.203.717,37 KM. U odnosu na 2023. godinu, došlo je do povećanja iznosa neizmirenih obaveza po osnovu obaveza za ino osiguranje, a kao razlog navedenog povećanja Fond navodi sprovođenje međunarodnih ugovora - konvencija sa drugim zemljama (Austrija, Njemačka, Slovenija, Hrvatska i dr) sa kojima je Fond u ranijem periodu imao negativan saldo svojih potraživanja u odnosu na obaveze. Prijedlogom mjera za izmirenje neizmirenih obaveza planirano je izmirenje istih u periodu 2024-2027. godina. U junu 2024. godine Fond zdravstvenog osiguranja Republike

Srpske dostavio je Izvještaj o realizaciji predmetnog Plana, u kojem se navodi da je sa 30.06.2024. godine izmireno 3.746.451 KM neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda, tako da preostale neizmirene obaveze iznose 21.457.266,37 KM.

Na narednom grafikonu prikazano je učešće neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske u ukupnim prihodima Fonda u periodu 2018-2024. godina:

**Grafikon 4: Učešće neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda FZORS u ukupnim prihodima u periodu 2018-2024. godina (%)**



*Izvor: Kalkulacija Fiskalnog savjeta. Republike Srpske na osnovu podataka iz analiziranih Planova za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda i dokumenta Periodični izvještaj o izvršenju po računovodstvenim fondovima (PIF) fondova.*

Ukoliko posmatramo relativni pokazatelj koji mjeri učešće neizmirenih obaveza u ostvarenim prihodima Fonda u periodu od 2018. do 2023. godine prisutan je trend smanjenja opterećenosti budžeta neizmirenim obavezama. Ovaj pokazatelj predstavlja važan indikator likvidnosti i fiskalne discipline u okviru funkcionisanja Fonda. U 2024. godini, dolazi do blagog povećanja ovog pokazatelja, koji iznosi 2,13%. Iznos neizmirenih obaveza u visini od 2,13% ostvarenih prihoda u 2024. godini može se ocijeniti kao fiskalno održiv i ne predstavlja značajno opterećenje za budžet Fonda. Blago povećanje u 2024. godini ne predstavlja alarmantan signal, ali ukazuje na potrebu kontinuiranog monitoringa i analize u cilju očuvanja fiskalne stabilnosti.

Ukupno neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda JU Zavod za zapošljavanje Republike Srpske iznosile su 1.416.645 KM. Analiza strukture preostalih neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda pokazuje da se iste odnose na obaveze za subvencije, odnosno obaveze za finansiranje Programa podrške privredi putem povrata uplaćenih poreza i doprinosa po Akcionom planu zapošljavanja za 2023. godinu. Prijedlogom mjera za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda planirano je izmirenje cjelokupnog iznosa u tekućoj godini. JU Zavod za zapošljavanje Republike Srpske dostavio je Izvještaj o realizaciji predmetnog Plana, u kojem se navodi da su sa 01.10.2024. godine izmirene ukupne neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda, kako je bilo i definisano Planom.

Ukupno neizmirene obaveze prenesene iz prethodnog perioda Republike (glavna knjiga trezora) iznosile su 8.325.400 KM. Prijedlogom mjera za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda predviđeno je izmirenje istih na način da su u Budžetu za 2025. godinu planirana sredstva za izmirenje ukupnog iznosa neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda. Predložene mjere za izmirenje neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog

perioda ocijenjene su realnim i provodivim na način kako je predviđeno Planom. Stav Fiskalnog savjeta Republike Srpske bio je da je izuzetno značajno da se ukupan iznos neizmirenih obaveza prenesenih iz prethodnog perioda izmiri u tekućoj godini i to uštedama na strani rashoda i povećanjem prihoda.

Fiskalni savjet u 2024. godini usvojio je Analizu javnih finansija jedinica lokalne samouprave Republike Srpske za period 2015-2023. godina. Analizirano je stanje javnih finansija opština i gradova Republike Srpske, izvršenje budžeta, nivo javnog duga i neizmirene obaveze jedinica lokalne samouprave, te predstavljen komparativni pregled indikatora javnih finansija jedinica lokalne samouprave Republike Srpske u posmatranom periodu. Analiza stanja javnih finansija jedinica lokalne samouprave potvrdila je značaj praćenja javnih finansija istih, s obzirom da fiskalni problemi lokalne samouprave utiču na javne finansije Republike Srpske u cjelini, a takođe i na privredni rast i kvalitet života građana.

U izvještajnom periodu Fiskalni savjet je nastavio sa aktivnostima izrade Analize o makroekonomskim i fiskalnim kretanjima u Republici Srpskoj. U skladu sa tim, u 2024. godini objavljene su tri publikacije pomenute analize, koja sadrže relevantne podatke i informacije o makroekonomskim kretanjima u Republici Srpskoj, te javnim finansijama i aktuelnostima ekonomske politike Republike Srpske. Sve tri publikacije su bile usmjerene na fiskalna pravila. Budući da je uočen trend fiskalne nestabilnosti u pojedinim jedinicama lokalne samouprave Republike Srpske, Fiskalni savjet je pomno analizirao mogućnost konsolidacije javnih finansija jedinica lokalne samouprave, analizom prakse i zakonskih propisa u ostalim zemljama Zapadnog Balkana i Evropske unije. U prvom broju pomenute publikacije za 2024. godinu sadržana je analiza makroekonomskih i fiskalnih kretanja u Republici Srpskoj u 2023. godini, te analiza nadnacionalnih fiskalnih pravila u Evropskoj uniji i nacionalna fiskalna pravila zemalja Evropske unije. Predmet drugog broja publikacije bila je analiza makroekonomskih i fiskalnih kretanja u Republici Srpskoj u prvom kvartalu 2024. godine, te ocjena fiskalnih pravila zemalja Zapadnog Balkana i ocjena poštovanja fiskalnih pravila u zemljama Zapadnog Balkana. U trećem broju publikacije pored podataka i analiza o makroekonomskim kretanjima u Republici Srpskoj i aktuelnostima ekonomske politike Republike Srpske, analiziran je značaj i vrste fiskalnih pravila za jedinice lokalne samouprave. Analizirana je primjena fiskalnih pravila za jedinice lokalne samouprave u Evropskoj uniji i u zemljama Zapadnog Balkana, te efekti fiskalnih pravila za jedinice lokalne samouprave. Zaključci naprijed pomenutih analiza, kao i analiza stanja javnih finansija jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj ukazuju na potrebu uvođenja fiskalnih pravila za jedinice lokalne samouprave, a u cilju poboljšanja fiskalne odgovornosti i očuvanja fiskalne stabilnosti kako jedinica lokalne samouprave, tako i cjelokupnog budžetskog sistema Republike Srpske. Analiza je ukazala da bi uspostavljanje novog seta fiskalnih pravila bio mehanizam za vođenje odgovornije fiskalne politike i instrument poboljšanja fiskalne discipline jedinica lokalne samouprave Republike Srpske.

Budući da je u vrijeme krize izazvane pandemijom virusa korona došlo do značajnijeg povećanja troškova zdravstva, što je dovelo do povećanja deficita i određene fiskalne nestabilnosti u Republici Srpskoj, Fiskalni savjet je pristupio analizi fiskalne održivosti zdravstvenog sistema Republike Srpske. U 2024. godini usvojena je analiza „Fiskalna održivost javnog zdravstvenog sistema u Republici Srpskoj“, kroz koju se na sveobuhvatan način analizirao zdravstveni sistem i model finansiranja zdravstvenog sistema u Republici Srpskoj, te održivost finansiranja tog sistema. Pomenuta analiza sadrži zaključke i preporuke koji mogu da unaprijede organizovanje, planiranje i način finansiranja zdravstvene zaštite u Republici. Zaključci ukazuju na visok nivo neizmirenih obaveza javnog zdravstvenog sistema, nepovoljnu strukturu osiguranih lica, lošu naplatu

doprinosu, neracionalnu organizaciju zdravstvenih ustanova, a što je izvor značajnih problema zdravstvenog sistema. Analiza je pokazala da su neizmirene obaveze javnog zdravstvenog sistema izvor značajnog rizika po finansijsku stabilnost i likvidnost, te ukazuju na potrebu fiskalne konsolidacije javnih zdravstvenih ustanova. Zaključci ukazuju da je neophodno definisati mjere i dinamiku izmirenja postojećih neizmirenih obaveza, te zaustaviti trend rasta neizmirenih obaveza javnih zdravstvenih ustanova u cilju smanjenja fiskalnih rizika, te poboljšanja i očuvanja fiskalne discipline u okviru zdravstvenog sistema. Proces uvođenja javnih zdravstvenih ustanova u trezorski sistem poslovanja, čija je implementacija u toku, pozitivno utiče na podizanje nivoa odgovornosti u zdravstvenom sistemu. Izmiranje obaveza iz prethodnog perioda jedan od najvažnijih preduslova za ulazak zdravstvenih ustanova u trezorski sistem poslovanja, kako se budžeti jedinica lokalne samouprave i republički budžet ne bi dodatno opteretili i na taj način ugrozili njihovo funkcionisanje.

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti u Republici Srpskoj definisano je da ukoliko ovlašćeno lice budžetskog korisnika, fonda, opštine ili grada prekrši bilo koju od fiskalnih mjera koje su propisane članom 9. i 10. ovog Zakona, Budžetska inspekcija o tome dostavlja obavještenje Fiskalnom savjetu i organu koji je izvršio konačno imenovanje ovlašćenog lica, te preduzima aktivnosti propisane Zakonom kojim se uređuje budžetski sistem Republike Srpske, u roku od sedam dana od dana utvrđivanja činjeničnog stanja. U skladu sa prethodno navedenim, u obavezi smo da izvjestimo da u toku 2024. godine Fiskalni savjet Republike Srpske nije obavješten od strane budžetske inspekcije o eventualnom kršenju prethodno pomenutih fiskalnih mjera.

**Broj: 27.1-021-106/25**

**Datum, 12. jun 2025. godine**

**PREDSJEDNIK  
FISKALNOG SAVJETA**

**Prof. dr Milenko Krajišnik,s.r.**