

Упутство за планирање буџета пројеката (су)финансираних из пројектних и програмских зајмова

Пројекти се на нивоу буџета планирају, извршавају и прате кроз разделе и главе и представљају план трошења средстава учешћа РС и зајма као извора финансирања, приказаних по јединственој буџетској класификацији. Такође, пројекти се планирају и као саставни део финансијских планова.

Буџетски календар и поступак интеграције пројеката финансираних из зајмова у буџет морају бити недвосмислени, транспарентни и стабилни. Потребно је планирати укупан буџет за пројекте (из свих извора финансирања) у контексту значајних буџетских ограничења. Било које нејасноће у смислу доступности средстава за пројекте подривају сваки подстицај делотворног коришћења тих средстава. Зато је неопходно у буџетској процедури на правилан начин планирати пројекте који се финансирају из зајмова, и то у току:

- 1) припреме средњорочних приоритета јавних инвестиција;
- 2) припреме буџета и финансијских планова за трогодишњи период.

Правни основ за планирање пројеката финансираних из зајмова

С обзиром да Народна скупштина Републике Србије одлучује о задуживању Републике, у складу са Законом о јавном дугу, правни основ за планирање пројеката је конкретан закон о потврђивању уговора о кредиту односно зајму, који је ратификован у Народној скупштини. Потребно је навести пун назив закона и број Службеног гласника у коме је закон објављен.

Уколико зајам није ратификован, буџетски корисници који су, у складу са чланом 3Б. Закона о буџету потенцијални корисници зајмова, морају да планирају средства за реализацију пројеката уколико је сигурно да ће се у току текуће године спровести законска процедура и реализовати неопходне активности, након чега ће и одређени износ средстава зајма бити повучен и потрошен у тој години.

Планирање пројеката финансираних из зајмова засновано на начелу реалности

Често се дешава да буџетски корисници у великој мери прецењују повлачења и потрошњу средстава пројектних зајмова, што има за последицу прецењени планирани дефицит. Важно је да се планирање средстава из кредита за реализацију пројеката заснива на начелу реалности, односно потребно је предложити буџет пројекта у оном износу који је остварив и одговоран са фискалне и економске тачке гледишта.

С обзиром да се приликом утврђивања лимита у Фискалној стратегији сагледава како домаће тако и инострано задуживање, односно како је пројектно задуживање извор за покриће дефицита, сваки тако финансиран пројекат ограничава расходе и издатке финансиране из општег прихода буџета у циљу контроле средњорочног фискалног дефицита и укупне границе пројектног задуживања на нивоу буџета Републике.

Нереално и непрецизно исказивање средстава из пројектних зајмова (који улазе у наведене лимите) имаће за последицу смањивање других расхода и издатака буџетских корисника. Овакав приступ је неопходан у складу са усвојеним фискалним правилима (циљног фискалног дефицита и учешће јавног дуга у БДП), чијим поштовањем ће се систем финансирања јавних расхода у Републици Србији учинити одрживим.

Зато је важно приликом планирања средстава из пројектних зајмова узети у обзир и време потребно да се спроведу све процедуре и правила зајмодавца (нпр. сагласност зајмодавца на План набавки, одобравање захтева за алокацију средстава у којем корисник кандидује пројекте, одобравање захтева за трансфер средстава из зајма итд.), које је Корисник зајма и/или Јединица за управљање пројектом у обавези да поштује у складу са обавезама предвиђеним конкретним уговором о зајму, како би се добила сагласност зајмодавца у разним фазама за финансирање из средстава зајма.

Код инфраструктурних пројеката за тачно планирање средстава из пројектних зајмова неопходно је узети у обзир и рокове за спровођење свих активности у циљу минималне

техничке спремности пројеката за почетак реализације и трошење средстава (решене имовинско-правне односе, припремљену пројектно-техничку документацију и сл.).

Методологија исказивања пројеката финансираних из зајмова

Приликом припреме и извршења буџета пројеката морају се поштовати принципи ефикасности, економичности, ефективности, јавности, потпуности, тачности и јединствене буџетске класификације.

1. Организациона класификација

Начин планирања средстава из зајмова, начин извршавања и евидентирања зависе од тога у чијој се надлежности организационо налази корисник пројекта.

Корисник пројекта је корисник зајма који управља планирањем и спровођењем пројеката. Корисник пројекта је буџетски корисник, ванбуџетски корисник и правно лице изван нивоа опште државе (мала и средња предузећа, пољопривредна...).

Корисник пројекта је директни корисник буџетских средстава

Буџетски корисник планира пројекте који се финансирају из зајма у оквиру свог раздела у буџету за текућу годину (са пројекцијама за наредне две године) у свом финансијском плану.

Корисник пројекта је индиректни корисник буџетских средстава

Када је корисник пројекта индиректни корисник буџетских средстава, директни корисник планира расходе и издатке за пројекте у оквиру свог раздела унутар главе за индиректне кориснике буџетских средстава (на којој су збирно исказани индиректни корисници) која је задужена за праћење тог индиректног корисника. Индиректни корисници буџетских средстава планирају расходе и издатке за те пројекте у својим финансијским плановима.

Корисник пројекта је ванбуџетски корисник

Када крајњи корисник пројекта има статус ванбуџетског корисника (ванбуџетски фонд, привредни субјекти и друга правна лица у којима држава, на свим нивоима власти, има одлучујући утицај на управљање) тада се пројекти планирају у оквиру раздела унутар која је задужена за праћење тог ванбуџетског корисника. Средства која се на такав начин преносе ванбуџетским корисницима планирају се на економској класификацији апропријацији која одговара намени финансирања у складу са буџетском класификацијом.

Јединица за управљање пројектом (ЈУП) је тело које директно прати спровођење сваког пројекта, задужено је за административно спровођење пројекта и одговорно за спровођење пројекта на начин прописан Уговором о зајму, Законом о потврђивању Уговора о зајму, интерним актом надлежног тела или неким другим документом. С обзиром да је Јединица задужена за административно спровођење пројекта, Јединица мора осигурати податке и документацију разделу или глави и кориснику пројекта како би се код њих могао пратити пројекат у складу са одредбама закона којим се уређује буџетски систем и подзаконским актима везаним за буџетско рачуноводство.

2. Програмска класификација

Код програмске класификације треба имати у виду члан 112. Закона о буџетском систему којим је регулисано да се одредбе овог закона које се односе на програмски део буџета примењују поступним увођењем за поједине кориснике средстава буџета Републике Србије, а у целини од доношења закона о буџету Републике Србије и одлука о буџетима локалне власти за 2015. годину.

Од тада, сваки пројекат који се финансира из зајма ће бити обавезно саставни део одређеног програма за који је унапред утврђено време трајања у којем су планирани расходи и издаци за остваривање управљачких циљева утврђених програмом. Он не може трајати дуже од дужине трајања програма и мора бити његов интегрални део.

С обзиром да се одредбе Закона о буџетском систему које се односе на програмски део буџета, обавезно примењују од 2015. године, уколико у 2014. години корисници немају дефинисане програме, пројекте приказују самостално.

Потребно је, у оквиру програма, детаљно образложити пројекте финансиране из зајма. Пројекат мора имати унапред дефинисан временски оквир, опис садашњег стања, потребе и проблеме који се пројектом намеравају решити. Пројекат мора имати циљ или резултат коме тежи, односно оно што даје смисао неком пројекту, то је општа намена/сврха пројекта и свеобухватни приступ који објашњава зашто је пројекат покренут и шта се пројектом жели постићи. Циљ треба дефинисати тако да буде мерљив, временски уоквирен, достижан, реалан и одређен.

3. Класификација према изворима финансирања

Буџетски корисници планирају расходе и издатке за пројекте у финансијским плановима, а као извор финансирања планирају:

- За учешће Републике Србије-расходи и издаци за пројекат планирају се из извора финансирања 01-Приходи из буџета
- За расходе и издатке који ће се финансирати из извора финансирања 10 - Примања од домаћих задуживања
- За расходе и издатке који ће се финансирати из средстава зајма планирају се из извора финансирања 11-Примања од иностраних задуживања, само у износу за који се процењује да ће бити повучен и утрошен у текућој години

Обавезно је планирање зајмова од међународних организација и институција који се троше на начин да се повлаче на специјалне рачуне или се расходи и издаци плаћају директним плаћањима. Посебни или специјални рачун је девизни рачун отворен у некој од пословних банака на који се уплаћују средства зајма и са којег се плаћају обавезе пројекта. Директна плаћања су када се директно са рачуна међународне институције или организације која је одобрила зајам подмирују обавезе за пројекат добављачима било у земљи или иностранству, дакле без уплате средстава преко Управе за трезор или на рачун пословне банке преко које се врши реализација.

Учешће Републике Србије најчешће представља одређени проценат од вредности пројекта. Уговором или другим посебним прописима којима се уређује начин коришћења зајма одређује се намена у коју ће бити утрошена средства учешћа, као и намена и начин на који ће се утрошити средства зајма. Расходи и издаци који се плаћају из учешћа и зајма исказују се у динарима.

За пројектне зајмове у реализацији када је зајмодавац признао као део обавезног учешћа већ утрошена средства на реализацију започетих пројеката (нпр. средства за израду пројектно-техничке документације, трошкове експропријације итд.), неопходно је да корисник образложи и прецизира у ком износу и за које намене су већ утрошена средства призната као обавезно учешће РС, због чега није потребно обезбедити средства у буџету РС у буџетској години у којој се планирају средства из зајмова.

Уколико зајмодавац не захтева учешће Републике Србије, корисник је дужан да то посебно наведе.

4. Економска класификација

Буџетски корисници морају планирати расходе и издатке по сваком појединачном пројекту на економској класификацији на 4. нивоу.

- Код инфраструктурних пројеката буџетски корисници су дужни да планирају средства:
- 1) за израду пројектно-техничке документације (осим уколико је иста већ израђена),
 - 2) за ангажовање услуге стручног надзора у складу са законом који уређује планирање и изградњу и
 - 3) за експропријацију земљишта.

Уколико су средства за неке од наведених намена обезбеђена на неки други начин,

буџетски корисници су у обавези да појасне на који начин, из којих извора и у ком обиму су обезбеђена средства.

Важно је да се искажу и сви други расходи и издаци на економској класификацији на 4-ом нивоу (као што су трошкови консултантских услуга, трошкови путовања итд.) који се финансирају из пројектног зајма, као и из извора 01-Приходи из буџета.

5. Расходи и/или Издаци који се не признају

С обзиром да је за спровођење сваког пројектног зајма задужена конкретна ЈУП, на горе описан начин, Министарство финансија ће сматрати неоправданим и искључити из разматрања расходе радних група, комисија и сличних тела (било да су у њима именовани запослени или ангажовани независни консултанти и експерти) које корисници планирају за реализацију пројеката из средстава зајма.

У складу са овим Упуством, а ради ефикаснијег планирања и припреме, корисници буџетских средстава дужни су да Сектору буџета доставе попуњене табеле дате у Прилогу 3 (Преглед пројектних зајмова и Преглед донација). Треба напоменути да приликом попуњавања табела корисници уносе како постојеће тако и нове зајмове.