

На основу члана 35. Закона о буџетском систему ("Службени гласник РС", бр. 54/09, 73/10,101/10, 101/11,93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13 и 68/2015 – др.закон)

Министар финансија доноси

**УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ  
БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
ЗА 2016. ГОДИНУ И ПРОЈЕКЦИЈА ЗА 2017. И 2018. ГОДИНУ**

У складу са чланом 35. Закона о буџетском систему, буџетски корисници, на основу овог Упутства, припремају предлог финансијског плана за 2016. годину, са пројекцијама за 2017. и 2018. годину.

Пролећни део буџетског циклуса је у већем делу изостао. Доношење и усвајање Фискалне стратегије за наредни средњорочни период померено је на јесењи део буџетског циклуса. Како би се створили услови за усвајање буџета и Фискалне стратегије до краја године Министарство финансија приступило је истовремено изради Нацрта закона о буџету РС за 2016. годину и Нацрта Фискалне стратегије за период 2016-2018. године.

**1. Основне економске претпоставке и смернице за припрему предлога финансијског плана буџетског корисника и нацрта буџета Републике Србије са средњорочним пројекцијама**

Након периода успоравања економске активности започетог у августу 2013. године, од септембра 2014. године, економска активност улази у фазу убрзања. Макроекономска кретања од почетка 2015. године карактерише раст привредне и извозне активности, ниска и стабилна инфлација уз побољшане услове на тржишту рада. Добром координацијом монетарне и фискалне политике, у условима спровођења мера фискалне консолидације, омогућена је релаксација монетарне политике постепеним смањењем референтне каматне стопе, уз очување стабилности курса. Поред тога, опоравак наших спољнотрговинских партнера, у условима експанзивне монетарне политике ЕЦБ-а и пада цена нафте, додатно је утицао на повољна економска кретања током већег дела 2015. године. Макроекономске неравнотеже у привреди су смањене упоредо са смањењем фискалног дефицита и отворен је простор за повећање приватних инвестиција. Текући дефицит, као индикатор спољне неравнотеже је осетно умањен, а инфлација, као индикација унутрашњих неравнотежа је изузетно ниска. Уз све то, фискални дефицит је био релативно низак и под контролом. Пожељну структуру започетог опоравка привреде додатно потврђује солидан раст прерађивачке индустрије која производи разменљива добра и грађевинарства које је добар индикатор кретања укупних инвестиција. Расту инвестиција допринеле су реформе предузете у областима радног и стечајног законодавства, у области грађевинарства, као и побољшана финансијска позиција предузећа. Са друге стране, расположиви доходак становништва је већи, услед пада цена нафте и већих дознака, што је ублажило ефекте фискалне консолидације на потрошњу домаћинства.

Текућа кретања у привреди уливају оптимизам у погледу кретања БДП до краја године. Према подацима РЗС, БДП је након пада у првом кварталу 2015. године, у другом кварталу повећан за 2,2% дсз, а 1% мг у односу на други квартал 2014. године. Током трећег квартала, настављена су позитивна привредна кретања и забележен међугодишњи раст БДП од 2,0% (флеш оцена РЗС). Опоравак рударско-енергетског сектора уз наставак раста прерађивачке индустрије определио је снажан раст индустријске производње од 7,6% у првих девет месеци 2015. године. Рударство и производња електричне енергије су достигли свој ниво из 2013. године и утицали на раст производње енергије од 39,3% у трећем кварталу.

Производња интермедијарних добара је наставила међугодишњи раст и у Q3 (4,9%), услед повећања производње у Железари Смедерево. Производња инвестиционих добара је вођена растом производње машина и од почетка године бележи раст од 5% мг, упркос негативним трендовима у производњи аутомобилске индустрије. Позитивна кретања од почетка године бележи и производња потрошних добара, а током трећег квартала раст је убрзан (раст од 8,4% мг), захваљујући расту дуванске индустрије (90,4%), и расту производње основних фармацеутских производа (23,8%) упркос успоравању прехранбене индустрије. Раст производње фармацеутске, дуванске индустрије и производње основних метала определио је раст прерађивачког сектора од 6,1%. Истовремено, видљив је опоравак сектора грађевинарства што је резултат убрзања јавних инвестиција у саобраћајну инфраструктуру, али и опоравка високоградње, након убрзања процедуре издавања грађевинских дозвола. Са друге стране, суша током летњих месеци је условила пад приноса кукуруза и индустријског биља што је условило корекцију пољопривредне производње наниже. Ефекти фискалне консолидације одразили су се на економску активност услужног сектора (сектор државне управе, образовања, здравствене и социјалне заштите) где је забележено смањење БДП. Ипак, позитивна кретања остварена су у појединим деловима услужног сектора (благ раст промета у трговини на мало, раст физичког обима саобраћајних услуга и повећан број ноћења туриста). Током Q4 очекујемо сличну структуру раста као у претходном делу године. Наставак позитивних кретања у индустрији и грађевинарству, уз опоравак појединих сектора услуга, требало би да води убрзању раста БДП, који би, према нашој ревидираној процени, у 2015. требало да износи око 0,8%. Упркос негативним ефектима суше на пољопривредну производњу, очекује се убрзање раста активности у Q4 по основу повећања производње и активирања капацитета Железаре и делова хемијског комплекса.

Ситуацију на тржишту рада карактерише раст формалне запослености, у условима повећане стопе партиципације, и наставак пада стопе незапослености. Мере фискалне консолидације су се одразиле на пад реалних нето зарада, услед реалног смањења зарада у јавном сектору (нето зарада исплаћена у периоду јануар-септембар 2015. године, номинално је смањена за 0,4%, а реално за 1,8%, у односу на исти период 2014). Са друге стране, конкурентност привреде је додатно побољшана у условима снажног раста индустријске производње и продуктивности уз смањене јединичних трошкове рада. Према Анкети о радној снази стопа незапослености у Q2 2015. године смањена је на међугодишњем нивоу на 17,9%, на шта је највише утицао сектор услуга, а у оквиру њега област трговине на велико и мало, смештаја и исхране и прерађивачке индустрије. У овом периоду стопа запослености је повећана за 0,8 п.п, уз истовремено смањење стопе неформалне запослености за 2 п.п. на 18,5%.

У периоду јануар-октобар 2015. године просечна инфлација је износила 1,4% мг, што је и даље испод доње границе дозвољеног одступања од циља (4±1,5%). НБС је у 2015. години наставила са релаксирањем монетарне политике започете крајем 2013. године, па је тако у новембру донела одлуку да референтну каматну стопу задржи на до сада најнижем нивоу од 4,5%, а имајући у виду, пре свега, и даље ниске инфлаторне притиске. Чвршћа фискална политика потврдила је посвећеност креатора економске политике јачању стабилности јавних финансија и помогла у смањивању инфлаторних притисака. Процењује се да ће инфлација у 2015. години бити испод доње границе дозвољеног одступања од циља НБС, при чему ће ниска агрегатна тражња и ниске цене у међународном окружењу у највећој мери утицати да инфлација до краја године износи 2,1%.

Платнобилансна позиција земље је током првих осам месеци 2015. године значајно побољшана. Пад светске цене нафте и постепен економски опоравак наших главних спољнотрговинских партнера повољно су деловали на спољнотрговинску размену. Дефицит текућег рачуна је у овом периоду износио 915,5 мил. евра и за 24,2% је нижи у односу на исти период 2014. године. Нижи текући дефицит резултат је побољшања на рачунима роба, услуга и секундарног дохотка. Спољнотрговински дефицит роба и услуга је смањен за 10,9%, услед бржег раста извоза. Раст извоза робе, у овом периоду, остварен је захваљујући извозу пољопривредних и прехранбених производа и дувана. Поновно покретање производње у смедеревској железари, утицало је на повећање извоза и делимичну супституцију увоза гвожђа и челика. Позитиван допринос побољшању спољнотрговинске неравнотеже

наставили су да пружају и извоз хемијских и фармацеутских производа и производа од гуме и пластике. С друге стране, смањен је извоз моторних возила због ниже екстерне тражње. Такође, пад цене нафте и последично ниже цене нафтних деривата утицали су на нижу вредност извоза, док је опоравак енергетског сектора од разорних прошлогодишњих поплава утицао на раст извоза електричне енергије (38,5% мг). Кретање увоза, у овом периоду карактерише раст увоза металне руде, кокса и каменог угља због повећане производње основних метала. Најзначајнији допринос смањењу спољнотрговинског дефицита, потиче од ниже вредности увоза сирове нафте и нафтних деривата као резултат пада цене нафте на светском тржишту. Од почетка године забележен је нето прилив капитала од 544,7 мил. евра. Прилив капитала је резултат прилива страних директних инвестиција од 1.055,7 мил. евра, док је по основу осталих инвестиција забележено раздуживање (51,5 мил. евра). Укупан дефицит текућег рачуна у 2015. би, према нашој процени, требало да износи око 1,6 млрд евра, или 4,7% БДП-а, што је ниже за 1,3 п.п. у односу на 2014, уз готово потпуно покриће путем СДИ. Поред повољних цикличних кретања, смањење спољнотрговинских неравнотежа је помогнуто структурним прилагођавањем домаће привреде и побољшањем екстерне конкурентности. Наставак спровођења структурних реформи у циљу побољшања пословне климе, очувања макроекономске стабилности и консолидације јавних финансија би требало да обезбеди даљи прилив страних директних инвестиција у секторе разменљивих добара, који ће на средњи и дуги рок побољшати производни потенцијал и осигурати одрживи раст.

Дефицит консолидованог буџета и дуг сектора државе на крају 2014. године су достигли 6,7% БДП и 72,4% БДП, респективно. Имајући у виду висок дефицит и дуг неопходно је било предузети мере фискалне консолидације које би у средњем року зауставиле раст јавног дуга. Циљ фискалне консолидације у средњорочном периоду (2015-2018) је смањење дефицита и заустављање раста јавног дуга и успостављање тренда његовог опадања. Ради лакшег остваривања ових изазовних циљева договорен је аранжман са ММФ који је дао кредибилитет реформама и обезбедио повољнију позицију државе на међународном финансијском тржишту. Фискалне мере у 2015. години дале су добре резултате и у читавом периоду фискални дефицит налази се знатно испод границе договорене са ММФ. Фискални дефицит консолидованог сектора државе износио је 51,1 млрд динара, за првих девет месеци текуће године, што је далеко испод коригованог програмског циља од 143,6 млрд динара. Нижи дефицит резултат је конзервативних пројекција, с једне стране, те побољшане наплате прихода, с друге стране. Одређени расходи су такође били мањи од планираних. Текући расходи углавном су се кретали у складу са буџетом. Значајно ниже од плана извршили су се капитални расходи. Даље подбацивање капиталних расхода било би штетно по дугорочни потенцијални раст привреде Србије. Јавне инвестиције морају бити боље планиране и расположива средства коришћена ефективно и ефикасно.

Економска кретања и изгледи Србије у 2016. години у великој мери ће зависити од кретања у међународном економском окружењу, као и од даљег спровођења мера фискалне политике. Успешно спроведене мере фискалне политике и побољшани услови пословног и инвестиционог окружења током 2015. године омогућили су стварање основе за стабилан и одржив раст у наредним годинама. Кориговане су навише пројекције БДП и повезаних индикатора за период 2015 - 2018. Системско унапређење привредног амбијента, омогућило је раст страних и домаћих инвестиција, док ће убрзање реструктурирања привреде, створити услове за ново запошљавање и повећање продуктивности и конкурентности привреде. Раст БДП у 2016. години, ревидиран је навише на 1,8% и биће вођен растом инвестиционе потрошње. Такође, након седмогодишњег реалног смањивања потрошње становништва, очекује се скроман раст животног стандарда у 2016. години. Фискални простор, обезбеђен снажним структурним прилагођавањем од 2,5% БДП у 2015. години, омогућио је благ реални раст државне потрошње у 2016. године.

Заустављање раста јавног дуга остаје главни циљ фискалне политике што подразумева даљу примену мера фискалне консолидације у 2016. и 2017. години. Неопходно прилагођавање у 2016. години у односу на 2015. годину, подразумева даље структурно фискално прилагођавање од 0,75% БДП. Мере фискалне консолидације у 2016. години подразумевају:

- даље смањење трошкова и повећање ефикасности свих нивоа јавне управе, кроз реорганизацију и функционално реструктурирање;
- маса плата на свим нивоима власти биће мања за 3%, у односу на процењено извршење у 2015. години, што одговара циљаном смањењу броја запослених у систему сектора државе (9.000 од почетка 2016. године и додатних 20.000 у другој половини 2016. године);
- наставак спровођења правила према коме се на сваких пет ослобођених/упражњених сталних радних места може реализовати једно додатно запослење, тј. упослити једна особа у сектору државе;
- у оквиру других текућих расхода неопходна је даља штедња али и реално планирање како не би дошло до стварања доцњи у плаћању обавеза.

Фискални простор, обезбеђен бољим резултатом од планираног, делом ће се користити за циљано повећање плата и пензија, превасходно са циљем сужавања јаза у платама сектора државе. Укупан утицај на буџет циљаног повећања плата и пензија биће 0,3% БДП.

Макроекономске пројекције за период од 2016. до 2018. године указују на убрзану путању опоравка. Пројектована кумулативна стопа раста реалног БДП за наредне три године од 7,7% заснована је на расту домаће тражње, опоравку инвестиционе активности и расту животног стандарда становништва. Започет инвестициони циклус током 2015. године и у наредним годинама, ће бити носећи развојни фактор који ће, уз реструктурирање привреде омогућити даље смањивање унутрашње и спољне неравнотеже. Убрзање раста БДП у 2017. и 2018. години на 2,2% и 3,5%, респективно засновано је, пре свега, на расту инвестиционе потрошње, али и стандарда становништва на реалним основама. Даље спровођење мера фискалне политике и побољшање пословног и инвестиционог окружења омогућиће стварање основе за убрзање раста у наредним годинама.

Основне макроекономске претпоставке за период 2015. – 2018. године

Исказано у процентима осим ако није другачије назначено	2015	2016	2017	2018
<i>Стопа реалног раста БДП</i>	0.8	1.8	2.2	3.5
<i>БДП у текућим тржишним ценама (у млрд РСД)</i>	3.964.4	4.137.7	4.377.2	4.711.6
<b>Извори раста: процентне промене у константним ценама</b>				
<i>Лична потрошња</i>	-0.5	0.2	1.0	2.0
<i>Државна потрошња</i>	-2.2	0.8	-2.8	0.4
<i>Инвестиције у фиксни капитал</i>	8.2	6.6	6.2	5.6
<i>Извоз роба и услуга</i>	7.8	7.7	7.0	6.7
<i>Увоз роба и услуга</i>	6.0	5.8	4.4	4.3
<b>Допринос расту БДП</b>				
<i>Финална домаћа тражња</i>	0.7	1.6	1.5	2.7
<i>Инвестициона потрошња</i>	1.5	1.3	1.3	1.2
<i>Лична потрошња</i>	-0.4	0.1	0.7	1.4
<i>Државна потрошња</i>	-0.4	0.1	-0.5	0.1
<i>Спољно-трговински биланс роба и услуга</i>	0.0	0.1	0.7	0.8
<b>Кретање цена</b>				
<i>Потрошачке цене (годишњи просек)</i>	1.5	2.8	3.9	3.9
<i>Потрошачке цене (крај периода)</i>	2.1	3.5	3.9	3.9
<i>Дефлатор БДП</i>	1.5	2.6	3.5	4.0
<b>Кретања у спољном сектору (%БДП)</b>				
<i>Спољнотрговински биланс роба и услуга</i>	-9.7	-9.1	-8.6	-8,0
<i>Салдо текућег рачуна</i>	-4.7	-4.6	-4.3	-4.2
<i>Директне инвестиције - нето</i>	4.9	4.5	4.2	4.2
<b>Јавне финансије</b>				
<i>Дефицит опште државе (% БДП)</i>	4,1	4,0	2,6	1,8
<i>Дуг опште државе (%БДП)</i>	76,6	79,7	79,0	75,9

Извор: МФИН

Предвиђени сценарио развоја указује на стратешку орјентацију Владе Републике Србије ка структурном прилагођавању привреде како би се обезбедила одржива путања раста, заснована на повећању укупне инвестиционе активности и извоза, као кључних

фактора остваривања макроекономске стабилности. Раст приватних инвестиција је од пресудног значаја имајући у виду да је пад привредне активности у претходном, кризном периоду, утицао на смањивање потенцијалног БДП кроз губитак привредних капацитета и знатно погоршавање услова на тржишту рада.

## **2. Обим средстава, односно лимит расхода и издатака буџетског корисника за 2016. годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године**

Имајући у виду величину потребног фискалног прилагођавања, у овом упутству утврђују се смернице за планирање појединих категорија расхода и издатака као и ограничења расхода и издатака корисника буџетских средстава.

Приликом планирања лимита расхода и издатака за сваког буџетског корисника, пошло се од важеће организационе и функционалне структуре, као и надлежности корисника према Закону о министарствима.

С обзиром на то да услед фискалног прилагођавања нема простора за финансирање додатних захтева преко лимита, у поступку израде Нацрта закона о буџету Републике Србије за 2016. годину свако померање лимита једног буџетског корисника значило би смањење лимита код других буџетских корисника. Уколико буџетски корисници услед специфичних околности имају потребу за додатним средствима, потребно је детаљно образложити захтев и износ по економским класификацијама, **као и предлог ком буџетском кориснику да се смање средства за исти тај износ.**

Ограничења расхода по корисницима буџетских средстава постављена су на изворе финансирања 01 – приходи из буџета, 10 – домаће задуживање, 11- страно задуживање, који утичу на дефицит. Уколико министарства очекују донације, апропријације прихода и расхода (извор финансирања 05 и 06) могу планирати у складу са очекиваним износом средства донације. Апропријације прихода и примања, расхода и издатака из извора финансирања 07 – трансфери од других нивоа власти, 08 – добровољни трансфери од физичких и правних лица и 09 – примања од продаје нефинансијске имовине, могу се планирати у складу са реално очекиваним приливом средстава по том основу.

У складу са успостављањем децентрализованог система управљања средствима ЕУ, извор финансирања 56 – финансијска помоћ ЕУ, треба планирати у складу са очекиваним приливом средстава из ЕУ, а што је детаљније објашњено у делу III Инструкције за обезбеђивање износа суфинансирања пројеката који се финансирају из финансијске помоћи Европске уније, достављене у прилогу овог упутства.

Средства потребна за суфинансирање ИПА пројеката, садржана су у оквиру лимита буџетских корисника, а обрачуната су у сарадњи са Канцеларијом за европске интеграције и секторима Министарства финансија надлежним за координацију система управљања и спровођења програма финансираних из средстава ЕУ. Буџетским корисницима који у својим предлозима финансијских планова не буду планирали довољно средстава потребних за суфинансирање, Министарство финансија ће приликом израде Нацрта закона о буџету умањити друге економске класификација у потребном износу.

Распоред по „главама“ у оквиру раздела је прелиминаран. Уколико надлежно министарство предложи другачији распоред у оквиру укупног лимита, такав распоред ће се прихватити.

Структура расхода индиректних корисника буџетских средстава који се финансирају из сопствених прихода мора да буде у складу са смерницама датим у даљем тексту овог упутства. Надлежни директни корисници су дужни да реално планирају приходе и расходе индиректних корисника који се финансирају из сопствених средстава.

## Група конта 41 – Расходи за запослене

Маса плата, односно зарада, планирана је у складу са Законом о буџетском систему, односно забраном запошљавања, као и на основу основица које су у складу са Законом о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава („Службени гласник РС“, број 116/14).

Плате, односно зараде планиране су у мањем обиму (на основу података наведених у прилогу упутства), као последица процеса спровођења рационализације броја запослених која ће морати да буде спроведена у 2016. години, на предлог министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе.

У смислу предвиђеног смањења запослених потребно је прилагодити све економске класификације у оквиру групе 41 – расходи за запослене. Приликом планирања средстава за плате полази се од постојећег броја запослених, а не систематизованих.

У вези са спровођењем наведеног програма, при Министарству државне управе и локалне самоуправе лимит садржи средства у износу од 10,7 млрд динара на економској класификацији 414-Социјална давања запосленима (и за запослене са АПВ и КиМ), а при Министарству здравља, услед очекиваног одлива запослених у здравственим установама, лимит садржи средства у износу од 4,4 млрд динара на економској класификацији 464 – Дотације организацијама обавезног социјалног осигурања.

Имајући у виду да индиректни корисници буџетских средстава, укључујући и правосудне органе, исплаћују део плате, односно зараде и из сопствених прихода, део тих средстава која им остају на располагању као разлика услед смањења основице у складу са Законом о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, треба да употребе за финансирање других својих расхода и издатака, а да за тај износ директни корисници буџетских средстава за исте намене умање издвајања из извора 01-Приходи из буџета.

У 2016. години планира се увећање плата запосленима у:

- Министарству унутрашњих послова и Министарству одбране за 2%,
- установама основног и средњег образовања и ученичког стандарда за 4%,
- установама високог и вишег образовања и студентског стандарда за 2%,
- установама социјалне и здравствене заштите за 3%.

За намештенике не треба планирати додатке за остварене резултате рада, чије се ограничење, односно проценат од укупно утврђеног износа за плате, у складу са чланом 48. Закона о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06 и 115/06-исправка, 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14), прописује Законом о буџету Републике Србије.

Као и у претходним годинама, и у буџетској 2016. години, не треба планирати обрачун и исплату божићних, годишњих и других врста награда и бонуса предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, за директне и индиректне кориснике буџетских средстава буџета Републике Србије и локалне власти, осим јубиларних награда за запослене који су то право стекли у 2016. години.

У складу са чланом 7. Уредбе о припреми кадровског плана у државним органима потребно је с предлогом финансијског плана доставити и нацрт кадровског плана.

## **Група конта 42 – Коришћење услуга и роба**

У оквиру групе конта која се односе на куповину роба и услуга, потребно је учинити максималне напоре и остварити уштеде у односу на средства планирана за ове намене у 2015. години.

Уштеде у оквиру групе конта 42 треба планирати тако да се не угрози извршавање сталних трошкова (421 – Стални трошкови).

Плате научних радника планирају се на начин како је наведено у делу расхода за запослене.

Поред тога, средства, пре свега на економској класификацији 423-Услуге по уговору треба планирати у складу са Законом о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, којим је урађено смањење других сталних примања.

Препорука је да буџетски корисници у буџетској процедури преиспитају и потребу смањења других накнада за рад, које нису обухваћене Законом (уговори о делу, привремено повремене послови и др), а све у циљу великих потреба фискалног прилагођавања.

Посебно је приликом планирања ове групе конта потребан крајње реалан приступ и са аспекта Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама.

У оквиру ове групе конта у лимитима су садржани износи средстава за које је Министарство финансија дало сагласност у складу са Уредбом о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

## **Група конта 44 – Отплата камата и пратећи трошкови задуживања**

Пројектовани износ расхода по основу камата за 2016. годину износи 139,6 млрд динара.

## **Група конта 45 - Субвенције и 62- Набавка финансијске имовине (буџетски кредити)**

У оквиру субвенција и буџетских кредита неопходно је преиспитати све програме по основу којих се додељују субвенције и буџетски кредити, с обзиром на то да даље мере фискалне консолидације подразумевају рационално коришћење средстава субвенција и буџетских кредита.

Приликом планирања средстава за субвенције и њихових намена посебно треба имати у виду све прописе који се тичу државне помоћи.

Укупне субвенције у области пољопривреде које се исплаћују са раздела Министарства пољопривреде и заштите животне средине планирати у износу од 27,7 млрд динара (укључујући извор 12-примања од отплате датих кредита и продаје финансијске имовине).

Субвенције намењене железници планирати у укупном износу од 19,61 млрд динара, од чега је 8,01 млрд динара намењено за учешће у руском кредиту који ће се користити за испоруку робе, обављање радова и пружање услуга у области железнице, а 0,6 млрд динара за Жежељев мост у Новом Саду.

Субвенције за ЈП „Путеви Србије” износе 6,273 млрд динара, од чега 0,5 млрд динара за учешће Републике Србије у Пројекту рехабилитација путева и унапређења безбедности саобраћаја.

Субвенције за „Коридори Србије” д.о.о. износе 1,26 млрд динара, од чега 0,96 млрд динара за учешће Републике Србије у складу са Законом о потврђивању Споразума о зајму

између Владе Републике Србије и Владе Републике Азербејџан за финансирање изградње аутопута Е-763 у Републици Србији.

За финансирање јавних сервиса (РТС и РТВ) у лимиту Министарства културе и информисања садржане су субвенције у износу од 4,0 млрд динара.

Субвенције за ЈП ПЕУ „Ресавица“ износе 4,47 млрд динара.

За финансирање „енергетски угроженог купца“ планирати средства у износу до 1,65 млрд динара на разделу Министарства рударства и енергетике.

Субвенције и буџетске кредите у области привреде планирати у износу од 15,88 млрд динара.

#### **Група конта 46– Донације, дотације и трансфери (трансфери другим нивоима власти и организацијама обавезног социјалног осигурања)**

Ненаменски трансфери јединицама локалне самоуправе у нацрту буџета Републике Србије планирају се у износу од 33,3 млрд динара.

У оквиру трансфера другим нивоима власти планира се и трансфер запосленима у образовању и култури на територији АП Војводина на начин како је то описано у делу расхода за запослене, са напоменом да су средства за исплату отпремнина за запослене у образовању и култури у складу са Програмом Владе и са територије Војводине планирана у оквиру лимита Министарства за државну управу и локалну самоуправу.

Приликом планирања средстава на економској класификацији 463 - Трансфери осталим нивоима власти треба имати у виду следеће:

Потребно је у предлогу финансијског плана за 2016. годину посебно приказати средства, у Прилогу број 5. (Средства буџета Републике Србије намењена за територију АП Војводина) која ће се из свих извора финансирања усмеравати из буџета Републике Србије буџету АП Војводине (трансфери за поверене послове, наменски трансфери јединицама локалне самоуправе са територије АП Војводине и др.), као и средства за инвестиционе пројекте од значаја за АП Војводину. Приликом достављања података у траженој форми треба имати у виду Одлуку Уставног суда број IУz-353/2009 („Службени гласник РС“, број 67/12) којом је утврђено да поједине одредбе Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине нису у сагласности са Уставом.

У циљу обезбеђивања података о укупним издвајањима за територију АП Косово и Метохија из средстава буџета Републике Србије, потребно је да корисници јавних средстава, доставе податке о висини средстава која усмеравају по свим основама (плате, стални трошкови, инвестиције, социјална давања, накнаде за незапослене, пензије и др.) на територију АП Косово Метохија за 2016. годину, уношењем података у табелу у Прилогу број 6. (Средства буџета Републике Србије намењена за територију АП Косово и Метохија).

Трансфери ка Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање планирани су за исплату пензија у складу са Законом о привременом уређивању начина исплате пензија у укупном износу од 219,8 млрд динара и то: са раздела Министарства финансија у износу од 195,8 млрд динара, са раздела Министарства рада, запошљавања и социјалне политике у износу од 23,7 млрд динара и са раздела Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама у износу од 0,26 млрд динара.

Трансфери ка Националној служби за запошљавање планирани су у укупном износу од 9,5 млрд динара и то: са раздела Министарства финансија за исплату накнаде за незапосленост у износу од 4,15 млрд динара, док са раздела Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања планирана средства у износу од 5,35 млрд динара, од чега за активне мере 2,8 млрд динара, 2,0 млрд динара за Транзициони фонд и 0,55 млрд динара из Буџетског фонда за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом.



Трансфери ка Републичком фонду за здравствено осигурање планирани су у укупном износу од 28,2 млрд динара и то: са раздела Министарства финансија због смањене стопе доприноса за здравствено осигурање и по основу доприноса за здравствено осигурање за одређена привредна друштва у износу од 21,15 млрд динара, док са раздела Министарства здравља у износу од 7,04 млрд динара и то: 1,38 млрд динара за накнаду зараде у случају привремене спречености за рад због болести или компликација у вези са одржавањем трудноће, 0,6 млрд динара за здравствену заштиту лица оболелих од ретких болести, 0,66 млрд динара за здравствену заштиту лица која се сматрају осигуранацама по члану 22. став 1. Закона о здравственој заштити и 4,4 млрд динара за отпремнине услед очекиваног одлива запослених у здравственим установама.

Трансфери ка Фонду за социјално осигурање војних осигураника су планирани у износу од 0,43 млрд динара са раздела Министарства одбране за накнаду дела трошкова за становање корисницима војних пензија.

#### **Група конта 47 – Социјално осигурање и социјална заштита**

Расходе по основу социјалне заштите из буџета потребно је планирати користећи прописане параметре за индексацију и планирани број корисника одређеног програма социјалне заштите. Потребно је образложити кретање броја корисника по појединим програмима социјалне заштите.

На разделу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања планирана су средства у износу од 6,0 млрд динара за решавање вишка запослених у процесу рационализације, реструктурирања и припреме за приватизацију.

#### **Група конта 48 – Остали расходи**

Остале расходе, такође, треба планирати у складу са рестриктивном политиком која се спроводи у циљу одрживог нивоа дефицита. Приликом планирања наведених расхода, треба имати у виду да се услед недовољног износа средстава на економској класификацији 483 - новчане казне и пенали по решењу судова, иста повећава смањењем осталих економских класификација, на којима је, у складу са одредбом закона о буџету, неопходно прилагодити преузимање обавеза, како би се на тај начин спречило стварање доцњи.

#### **Група конта 49 – Средства резерви**

Текућа и стална буџетска резерва планиране су у износу од 1,5 млрд динара.

#### **Класа 5 - Издаци за нефинансијску имовину**

Набавка административне, канцеларијске опреме, аутомобила и осталих основних средстава за редован рад министарстава и посебих организација и других институција које се финансирају из буџета Републике, потребно је планирати уз максималне уштеде, само за набавку неопходних средстава за рад.

Важно је да корисници не исказују као капиталне издатке текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме, већ да расходе за те намене (за молерске, зидарске радове, поправке електронске и електричне опреме итд.) планирају на апропријацији економске класификације 425 – Текуће поправке и одржавање, док средства за капиталне пројекте треба да планирају на контима групе 51, 52 и 54.

## **Смернице за исказивање издатака за капиталне пројекте за 2016 - 2018.**

### **Капитални пројекти и њихов значај**

Капитални пројекти су пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за Републику Србију, укључујући услуге пројектног планирања које је саставни део пројекта, обезбеђивање земљишта за изградњу, као и пројекти који подразумевају улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину, а у функцији су јавног интереса.

Капиталним пројектима се увећава имовина Републике Србије путем изградње и капиталног одржавања грађевинских објеката инфраструктуре и улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину.

### **Вишегодишње планирање капиталних пројеката**

Услед сложених и бројних процедура приликом планирања, припреме и реализације капиталних пројеката, њихово пројектовање и изградња могу трајати више од годину дана, самим тим углавном подразумевају вишегодишње издатке. Капитални пројекти утичу на будуће буџете, што захтева пажљиво планирање. За реализацију капиталних пројеката потребни су релативно велики издаци у садашњости за које се очекује да ће генерисати корист односно добит у годинама након реализације (аутопутеви, мостови, ватрогасна возила, софтверске лиценце итд.). Због свега наведеног, важно је, имајући у виду значајна буџетска ограничења и ниво извршења капиталних издатака у претходним годинама, планирати капиталне пројекте по годинама у оном износу који је остварив и одговоран са фискалне и економске тачке гледишта.

У складу са Законом о буџетском систему капитални издаци се исказују за три године у општем делу буџета, без обзира на то да ли се капитални пројекти уговарају фазно по годинама или буџетски корисник преузима обавезе по уговору који захтева плаћање у више година.

1) Приликом вишегодишњег планирања капиталних пројеката корисници полазе од члана 5. Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину само за обавезе које су преузели по уговорима које се односе на капиталне издатке и захтевају плаћања у више година, а за које је добијена сагласност Владе, и дужни су да такву обавезу укључе у финансијски план у износу обавезе за ту годину и планирају по годинама у оквиру лимита на свом разделу.

2) За капиталне пројекте за које нису преузете вишегодишње обавезе, корисници су дужни да анализирају физичку и финансијску реализацију тих капиталних пројеката, у циљу ефикасније алокације средстава. На основу урађених анализа корисници могу одустати од пројеката чија је даља реализација неоправдана. Уколико се корисници одлуче да одустану од неких пројеката након спроведене анализе, средства планирана у лимитима за те пројекте се не могу користити за друге намене, осим за друге капиталне пројекте.

3) Такође, корисници могу планирати издатке за нове капиталне пројекте у 2016. години и наредним годинама у оквиру одобрених лимита.

Капитални пројекти подразумевају ангажовање значајних средстава и најчешће се финансирају из више извора. Капитални пројекти се могу финансирати и из пројектних зајмова, па је приликом планирања буџета капиталних пројеката потребно укључити и средства пројектних зајмова намењена за њихову реализацију (с обзиром на то да су исти укључени у лимите), али само у износу за који се процењује да ће бити повучен и потрошен у тој години, имајући у виду статус пројектног зајма, уговором дефинисане рокове, услове и динамику повлачења средстава итд.

С обзиром на то да пројектни зајмови углавном укључују и учешће средстава из буџета Републике Србије, корисници су дужни да поред издатака из извора 11 – Примања од

иностранних задуживања, исказу издатке и из извора 01 – Приходи из буџета, и то по сваком пројекту појединачно.

Детаљније инструкције у вези са пројектним зајмовима се могу наћи у Прилогу број 3. (Упутству за планирање буџета пројеката (су)финансираних из пројектних и програмских зајмова).

### **Планирање издатака капиталног пројекта**

Ради ефикаснијег планирања издатака капиталних пројеката корисници буџетских средстава дужни су да Сектору буџета доставе попуњене табеле дате у Прилогу број 2. (Предлог капиталних пројеката). У наведеним табелама, корисници су у обавези да исказу планиране издатке за капиталне пројекте по годинама који се односе на изградњу и капитално одржавање, по контима на трећем и четвртном нивоу:

- 1) издатке за израду пројектно-техничке документације на конту 5114 (осим уколико је иста већ израђена);
- 2) издатке за експропријацију земљишта на конту 5411 (уколико исти неће бити планирани на разделу Министарства финансија);
- 3) издатке за извођење радова на изградњи, односно извођење радова на капиталном одржавању на контима 5112 и 5113;
- 4) издатке за ангажовање стручног надзора на конту 5114 (осим уколико исти нису планирани од стране инвеститора или на неки други начин).

Предлог издатака за реализацију Националног инвестиционог плана за 2016. годину исказују се на економској класификацији 551 - Издаци за набавку нефинансијске имовине који се финансирају средствима Националног инвестиционог плана, искључиво у износу преузетих обавеза, док се нови издаци за капиталне пројекте исказују на групама конта 51, 52 и 54. Министарство привреде планира издатке за реализацију НИП-а искључиво у износу преузетих обавеза, као и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре искључиво у износу преузете обавезе за Коридор X и Коридор XI. Остали корисници не планирају издатке за реализацију НИП-а.

Корисници су у обавези да, поред издатака за вишегодишње капиталне пројекте, у Прилогу број 2, исказу и капиталне издатке за све једногодишње пројекте односно за пројекте чија реализација траје годину дана.

Уколико корисници нису планирали средства за израду пројектно-техничке документације и за ангажовање стручног надзора, дужни су да наведу који субјект (институција, организација, јавно предузеће итд.) је обезбедио средства за те издатке и у ком износу или ће тај посао обављати у оквиру свог редовног пословања.

У циљу реалног планирања издатака капиталног пројекта, неопходно је да корисници образложе тренутни статус дозвола и сагласности (локацијски услови, регулисани имовинско-правни односи, сагласности одговарајућих јавних предузећа, грађевинска дозвола, итд.) које су неопходне за почетак извођења радова.

Корисници су дужни да планирају расходе, који су у вези са добијањем ових дозвола и сагласности, на одговарајућим контима.

Уколико су корисници у Прилогу 2 (Предлог капиталних пројеката) попунили колону 14 (након 2018. год.), односно планирали средства за капитални пројекат и након три фискалне године, потребно је да наведу неопходан износ средстава по годинама након те три године, а до завршетка капиталног пројекта.

Такође, на основу свеобухватне процене потреба, пројекте је потребно рангирати по приоритетима, у складу са усвојеним стратешким документима, водећи рачуна да приоритет у финансирању имају већ започети пројекти.

Предност у планирању нових капиталних пројеката на извођењу радова великих инфраструктурних пројеката дати онима који су спремни за реализацију (који имају пројектно- техничку документацију, грађевинску дозволу као и документацију неопходну за спровођење поступка јавне набавке).

## **Напомене**

Уколико корисник буџетских средстава пренесе инвеститорска права на други субјект, неопходно је да Влада у вези са тим донесе одговарајући акт.

## **Средства остварена продајом доплатне поштанске марке**

Корисници који планирају прикупљање средстава издавањем и продајом доплатне поштанске марке за одређену намену морају тачно планирати износе прихода по овом основу како би на одговарајући начин биле планиране апропријације прихода и расхода по овом основу. Податке о издавању доплатне поштанске марке потребно је доставити у форми табеле дате у Прилогу број 7.

## **Јавне агенције**

У вези са предложеним изменама и допунама Закона о буџетском систему, које се тичу корисника јавних средстава (у оквиру списка корисника јавних средстава, који утврђује министар посебним актом, посебно ће се водити јавне агенције) потребно је да надлежна министарства, податке о укупним приходима и расходима агенција доставе у форми табеле дате у Прилогу број 8.

## **Родно одговорно буџетирање**

Министарство финансија подржава иницијативу за увођење родно одговорног буџетирања, унутар реформе јавних финансија кроз увођење програмског буџета. Рад на увођењу родно одговорног буџетирања је започет 2015. године, кроз припрему буџетског плана за 2016. годину, са пројекцијама за 2017. и 2018. годину.

На основу предлога Министарства финансија и Координационог тела за родну равноправност Владе Републике Србије, 28 директних буџетских корисника чине прву групу буџетских корисника који уводе елементе родно одговорног буџетирања у своје предлоге финансијских планова за 2016. годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године, тако што ће формулисати у оквиру једног програма или програмске активности најмање један циљ и индикатор који доприносе унапређењу равноправности између жена и мушкараца и разврстати индикаторе који се односе на жене и мушкарце.

Потребно је укратко описати користи програма за жене и мушкарце (ако је могуће представите садашње податке о женским и мушким корисницима). У случају када подаци који су потребни за родну анализу нису доступни, навести да ће 2016. година послужити за прикупљање почетних података.

## **3. Садржај предлога финансијског плана**

Предлог финансијског плана буџетског корисника за 2016. годину и пројекције за 2017. и 2018. годину, са образложењем уносиће се у апликативни софтвер за планирање

буџета чије техничко упутство за коришћење се налази на почетној страни софтверске апликације за припрему буџета на линку „Упутство“ који се налази у горњем левом делу екрана.

**Посебне напомене:**

Имајући у виду да се истовремено израђују буџет за 2016. годину и Фискална стратегија за 2016. са пројекцијама за 2017. и 2018. годину, молимо вас да предлогом обухватите и најважније структурне реформе које ћете спроводити у наредном трогодишњем периоду (како оне које су већ усвојене и чија се примена очекује и у наредном периоду тако и реформе чије усвајање и примену планирате у наредним годинама). За сваку структурну реформу потребно је дати кратко образложење и обавезно исказати финансијске ефекте спровођења исте, односно одговарајуће фискалне импликације које ће наведена мера имати у наредном периоду (за сваку годину посебно).

**Прилози**

Потребно је попунити и посебне прилоге, и то:

1. Прилог број 1. Преглед планираних средстава за плате у 2016. години;
  - **Прилог 1а.** Преглед броја државних службеника и намештеника у 2016. години на које се односи Закон о платама државних службеника и намештеника;
  - **Прилог 1б.** Преглед броја изабраних лица у Влади, Народној скупштини и Уставном суду;
  - **Прилог 1в.** Преглед броја запослених у 2016. години на које се не односи Закон о платама државних службеника и намештеника;
  - **Прилог 1г.** Преглед броја носилаца правосудних функција у 2016. години на које се односи Закон о судијама и Закон о јавном тужилаштву;
  - **Прилог 1д.** Број запослених и потребна средства за јубиларне награде и отпремнине запосленима при одласку у пензију у 2016. години;
2. Прилог број 2. Преглед капиталних пројеката;
3. Прилог број 3. Упутство за планирање буџета пројеката (су)финансираних из пројектних и програмских зајмова;
  - **Прилог 3а.** Преглед пројектних зајмова;
  - **Прилог 3б.** Преглед донација;
4. Прилог број 4. Преглед пројеката/секторских програма за децентрализовано управљање;
5. Прилог број 5. Средства буџета Републике Србије намењена за територију АП Војводина;
6. Прилог број 6. Средства буџета Републике Србије намењена за територију АП Косово и Метохија;
7. Прилог број 7. Средства доплатних поштанских марака;
8. Прилог број 8. Подаци о пословању јавних агенција;

#### **4. Поступак и динамика достављања предлога финансијског плана буџетских корисника**

Предлог финансијског плана са образложењем биће доступан Министарству финансија кроз апликацију, а штампани формат мора да има печат и потпис функционера буџетског корисника.

Попуњене прилоге потребно је доставити у штампаном и електронском облику на e-mail адресу: [budzet@mfin.gov.rs](mailto:budzet@mfin.gov.rs)

Прилози и техничко упутство за рад у апликацији налазиће се на интернет страници Министарства финансија. У случају потребе за консултацијама у вези уноса података у апликацију, контакт особе су: Дарко Ившан (тел. 011/3642-926) и Милица Илић (тел. 011/3642-917).

***Рок за достављање предлога финансијских планова је 20. новембар 2015. године.***