

ИЗВЕШТАЈ

о спроведеним јавним консултацијама у поступку израде Уредбе о капиталним пројектима

Поступајући у складу са одредбама члана 77. Закона о државној управи („Сл. гласник РС”, број 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018-др. закон и 47/2018) и одредбама Правилника о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Сл. гласник РС”, бр. 51/2019 од 19. јула 2019. год.) Министарство финансија објављује Извештај о спроведеним јавним консултацијама у поступку израде Уредбе о капиталним пројектима.

Министарство финансија обавестило је јавност, 10. августа 2026. године, преко портала еКонсултације као и на својој интернет страници www.mfin.gov.rs, да отпочиње израду Уредбе о капиталним пројектима и позвало све заинтересоване стране, односно представнике институција, стручну јавност, академску заједницу, организације цивилног друштва и грађане, да до 17. августа 2026. године, учествују у јавним консултацијама. Такође, Министарство финансија је почев од 27. јула 2026. године, укључило државне органе и организације као и стручну јавност у поступак израде предметне уредбе, тражећи сугестије и предлоге свих релевантних субјеката.

Предлогом уредбе о капиталним пројектима (у даљем тексту Предлог уредбе) на јединствен и свеобухватан начин ближе се уређује целокупан пројектни циклус капиталног пројекта, као и положај, односно права и обавезе свих учесника у пројектном циклусу, с циљем ефикасног и делотворног коришћења јавних средстава, ради остваривања буџетских циљева и спровођења фискалне политике у складу са законом којим се уређује буџетски систем.

Примена одредби Предлога уредбе омогућиће јасно дефинисање циљева капиталног пројекта, адекватну припрему и планирање трошкова и временског оквира потребног за реализацију капиталног пројекта, њихову објективну оцену и селекцију, као и накнадну евалуацију, односно оцену ефеката реализованог капиталног пројекта.

Одредбама Предлога уредбе прописан је појам, као и критеријуми за класификацију капиталних пројеката, који обухватају процењене трошкове, претежног корисника и изворе финансирања капиталног пројекта, сходно чему се у сваком конкретном случају, применом наведених критеријума, капитални пројекат класификује као републички, покрајински или локални капитални пројекат. Егзактна класификација капиталних пројеката сужава простор за потенцијални сукоб надлежности у погледу спровођења капиталног пројекта на републичком, покрајинском или локалном нивоу власти.

У односу на претходну легислативу у овој области, Предлогом уредбе проширен је обухват примене њених одредби, и то пре свега у погледу капиталних пројеката од посебног значаја за Републику Србију дефинисаних законом којим се уређује планирање и изградња, на које се сходно предложеном нормативном решењу, у потпуности примењује пројектни циклус који је прописан Предлогом уредбе. Поред наведеног, прописан је и положај,

односно статус пројеката јавно-приватног партнерства у оквиру пројектног циклуса, као и овлашћења и дужности Министарства финансија у погледу ових пројеката.

Положај, односно права и обавезе свих учесника у пројектном циклусу, јасно су нормирани одредбама Предлога уредбе. Комисија за капиталне пројекте дефинисана је као кључни учесник у пројектном циклусу који врши оцену, селекцију и приоритизацију републичких капиталних пројеката, прати њихову реализацију, и надзире и усмерава поступак управљања капиталним пројектима. С обзиром да састав Комисије за капиталне пројекте чине највиши носиоци извршне власти, та чињеница оправдава и кључну улогу овог тела у погледу доношења одлука у пројектном циклусу републичких капиталних пројеката. Размотривши примену претходног правног оквира, односно одредбе Уредбе о капиталним пројектима („Службени гласник РС“, број 79/2023) којима је уређен положај, састав и надлежности Поткомисије за капиталне пројекте, утврђено је да је такво нормативно решење у практичној примени резултирало одређеним дуалитетом, односно преклапањем надлежности између Комисије за капиталне пројекте и Поткомисије, у оквиру пројектног циклуса. С циљем отклањања утврђене нелогичности, одредбама Предлога уредбе јасно су разграничене надлежности Комисије за капиталне пројекте и Поткомисије, и то тако што је Поткомисија нормирана као стручно тело Комисије за капиталне пројекте, које учествује у припреми њених седница и разматра питања од значаја за њен рад и одлучивање. Такође, нови састав Поткомисије који је одређен Предлогом уредбе одражава њене надлежности и улогу у пројектном циклусу. Услед њиховог значаја у пројектном циклусу, одредбама Предлога уредбе посебно је нормиран појам, положај и улога предлагача пројектне идеје и овлашћеног предлагача капиталног пројекта, као и њихов међусобни однос у оквиру пројектног циклуса.

Централизована база капиталних пројеката (Public Investment Management Information System – у даљем тексту ПИМИС), дефинисана је као информациони систем за управљање капиталним пројектима који се користи за евиденцију капиталних пројеката, унос пројектне документације у свим фазама пројектног циклуса, оцену, селекцију, приоритизацију и праћење капиталних пројеката, накнадну евалуацију постигнутих ефеката, као и за друге послове који се односе на спровођење пројектног циклуса дефинисаног овом уредбом. Нормирана је улога Министарства финансија у погледу управљања ПИМИС-ом, уз јасно дефинисање права и дужности које то управљање обухвата. Поред наведеног, дефинисан је овлашћени корисник ПИМИС-а коме Министарство финансија, у складу са његовом улогом у пројектном циклусу, додељује право на приступ информационом систему.

Пројектни циклус капиталног пројекта уређен је тако да обухвати све радње и активности које је хронолошки потребно предузети у поступку управљања капиталним пројектима, ради ефикасног и делотворног коришћења јавних средстава и остваривања планираних ефеката капиталног пројекта. Пројектни циклус подељен је на припремну фазу и фазу реализације, које чини више хронолошки утврђених етапа које капитални пројекат мора проћи у циљу окончања пројектног циклуса, уз јасно дефинисање овлашћења и дужности свих учесника у том процесу. Само капитални пројекат за који се на основу

прописаних критеријума утврди да је спреман за реализацију, може из фазе припреме прећи у фазу реализације, односно наставити пројектни циклус, те се на тај начин креира предуслов да се реализација пројекта спроведе у складу са планираним временским оквиром и планираним трошковима пројекта.

У погледу материје која је уређена законом којим се уређује планирање и изградња, законом којим се уређују јавне набавке, законом којим се уређује заштита животне средине, и материјом која је регулисана другим прописима од значаја за оцену и праћење капиталних пројеката, одредбе Предлога уредбе у виду бланкетних норми упућују на примену тих прописа, чиме се постиже правна сигурност и јединство правног поретка. У складу са тим нормативним принципом, одредбе Предлога уредбе упућују и на примену буџетског календара дефинисаног законом којим се уређује буџетски систем, у поступку предлагања средњорочних приоритета јавних инвестиција, односно у поступку припреме буџета локалне власти.

Уважавајући специфичности покрајинских и локалних капиталних пројеката, а узимајући у обзир могућност имплементације утврђених решења у појединим јединицама локалне самоуправе, посебном главом Предлога уредбе, дефинисан је засебан правни режим за ове капиталне пројекте.

Током периода јавних консултација пристигле су следеће примедбе, сугестије и коментари од стране представника заинтересоване јавности:

Начин на који је достављена примедба/ сугестија/ коментар	Подносилац примедбе/ сугестије/ коментара	Примедба/сугестија/коментар	Одговор на примедбу/сугестију/коментар
Електронска пошта	Комисија за контролу државне помоћи	Узимајући учешће у јавним консултацијама поводом сачињавања Предлога уредбе о капиталним пројектима, Комисија за контролу државне помоћи доставила је Министарству финансија следећи коментар, односно предлог члана: „Додела јавних средстава за реализацију капиталног пројекта из става 1. овог члана, који предвиђа и комерцијалну експлоатацију, може представљати државну помоћ, коју је, пре доделе, потребно пријавити Комисији за контролу државне помоћи, у складу са законом којим се уређује контрола државне помоћи.“	Достављени предлог Комисије за контролу државне помоћи је размотрен али исти није прихваћен. Наиме, правни основ за доношење уредбе садржи одредба члана 54а став 3. 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, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 118/21 – др.закон, 138/22 и 92/23) којом је прописано да ће Влада, на предлог министарства надлежног за послове финансија, ближе уредити садржину, начин припреме и оцене, као и праћење спровођења и извештавање о реализацији капиталних пројеката. Дакле, из цитиране одредбе члана 54а став 3. Закона о буџетском систему, произилази да се Уредбом ближе уређује садржина, начин припреме и оцене, као и праћење спровођења и извештавање о реализацији капиталних

			пројеката, те је то једина материја која представља предмет Уредбе и која се може Уредбом ближе прописати и уредити. Са друге стране, Законом о контроли државне помоћи уређују се контрола државне помоћи, организација и овлашћења Комисије за контролу државне помоћи, као и појам државне помоћи. Стога, Законом о контроли државне помоћи и пратећим подзаконским актима, на јединствен и целовит начин уређује се материја државне помоћи. Одредбама члана 4. Устава Републике Србије, прописано је да је правни поредак јединствен, те да уређење власти почива на подели власти на законодавну извршну и судску. Имајући у виду све наведено, прихватањем предлога Комисије за контролу државне помоћи, Влада би изашла изван граница свог законом добијеног овлашћења коју материју може ближе прописати Уредбом. Такође, предложеном Уредбом ни на који начин се не дира у правила о контроли државне помоћи, која су уређена посебним законом и која се као таква примењују, изражавајући јединство правног поретка Републике Србије.
--	--	--	---

Електронска пошта	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је током јавних консултација указало да нема примедби на достављени Предлог уредбе, али је предложено да у члану 33. став 3. Предлога уредбе, после речи: „студије изводљивости” треба додати речи: „из овог члана”, ради јаснијег и прецизнијег дефинисања правног основа за подзаконски акт који доноси министар.	Сугестија је прихваћена. Предложеном изменом прецизније се формулише одредба и јасније одређује на коју се студију изводљивости упућује, без промене суштине предложеног решења.
Електронска пошта	Стална конференција градова и општина	Стална конференција градова и општина је у поступку јавних консултација доставила низ сугестија које се претежно односе на локалне капиталне пројекте, и то: I. Дефинисање претежног корисника у смислу члана 5. Предлога уредбе. СКГО је истакла да је сагласана са нормирањем претежног корисника капиталног пројекта као једног од критеријума за класификацију капиталних пројеката, али је истакнуто да је предметни појам потребно прецизирати. II. Питање састава локалне комисије за капиталне пројекте (и рок за њено оснивање) – члан 36. Нацрта уредбе. Предложено је да се због различитих капацитета и околности које се односе на поједине јединице локалне самоуправе не пропише унификован састав Локалне комисије за капиталне пројекте, већ да Локалну комисију оснива градско, односно општинско веће, које и одређује њен састав. Поред наведеног, предложено је да се продужи рок у којем су јединице локалне самоуправе дужне да образују Локалну комисију.	I. Сугестија је прихваћена, те је појам претежног корисника проширен и прецизиран. На овај начин, предложена норма члана 5. Предлога уредбе додатно се уподобљава постојећој правној регулативи и стварају се услови за лакшу примену норме и прецизирање критеријума за класификацију капиталних пројеката. II. Сугестија је делимично прихваћена у делу да локалну комисију чине искључиво представници општинског/градског већа, односно промењен је образац по којем је локална комисија била сачињена од представника различитих органа локалне власти, и тиме је, у највећој могућој мери, постигнута саобразност са саставом Комисије за капиталне пројекте. У делу у којем се предлаже да јединице

		локалне самоуправе самостално одређују састав Локалне комисије, сугестија је одбијена, будући да би то изазивало неконзистентност у поступању и потпуно дискреционо овлашћење јединице локалне самоуправе приликом одређивања састава Локалне комисије. Такође, прихваћена је сугестија која се односи на рок за образовање Локалне комисије, који је сходно томе одредбама Предлога уредбе продужен на 60 дана од дана ступања на снагу уредбе. III. Споразумно уређивање односа код заједничког локалног капиталног пројекта СКГО је размотривши примену постојећег правног оквира у погледу локалних капиталних пројеката истакао да је потребно уредити начин спровођења пројектног циклуса када две или више јединица локалне самоуправе заједнички спровде одређени локални капитални пројекат. Поред наведеног, СКГО је предложио да се одредба Предлога уредбе којом се уређује заједнички капитални пројекат измени тако да се јединица локалне самоуправе надлежна за спровођење заједничког капиталног пројекта одређује споразумно, а не императивним нормама.	III. Предлог за нормирање начина спровођења пројектног циклуса у случају када две или више јединица локалне самоуправе заједнички спровде одређени локални капитални пројекат је прихваћен, с обзиром да је одредбама Предлога уредбе нормиран појам заједничког капиталног пројекта, као и права и обавезе јединица локалне самоуправе у случају спровођења заједничког капиталног пројекта. Сугестија која се односи на измену одредби Предлога уредбе којом се уређује
--	--	---	---

		заједнички капитални пројекат на начин да се надлежна јединица локалне самоуправе за спровођење заједничког капиталног пројекта одређује споразумно, а не императивним нормама није прихваћен, с обзиром да су предметном нормом јасно дефинисани критеријуми за одређивање јединице локалне самоуправе надлежне за спровођење капиталног пројекта. Предметном одредбом је такође прописано да уколико се применом наведених критеријума не може одредити надлежност, она се утврђује споразумно. IV. Дефинисање ISDAKON-а. Поред коментара на текст Предлога уредбе који се односе на локалне капиталне пројекте, СКГО је указао и на потребу дефинисања ISDAKON-а, као информационог система који се примењује у пројектном циклусу.	IV. Прихваћена је сугестија која се односи на дефинисање појма ISDAKON-а, те је одредбама Предлога уредбе дефинисан појам и сврха овог информационог система у пројектном циклусу.
Електронска пошта	Градска управа за финансије Град Нови Сад	Градска управа за финансије Града Новог Сада је током јавних консултација доставила следеће примедбе и сугестије на Предлог уредбе:	

		I. Процењени трошкови капиталног пројекта. Предметном сугестијом која се односи на процењене трошкове капиталног пројекта као једног од критеријума за класификацију капиталних пројеката, истакнуто је да одредбе Предлога уредбе не прописују на јасан начин обухват трошкова припреме капиталног пројекта и трошкова накнадне евалуације ефеката реализованог капиталног пројекта.	I. Сугестију није потребно имплементирати с обзиром да је одредбом члана 5. став 2. Предлога уредбе прописано да процењени трошкови капиталног пројекта представљају пројекцију свих трошкова неопходних за спровођење пројектног циклуса дефинисаног овом уредбом. Дакле, процењени трошкови капиталног пројекта представљају све трошкове потребне за спровођење пројектног циклуса које је овлашћени предлагач дужан да пројектује у сваком конкретном случају. Таксативно наведени трошкови у цитираној одредби не представљају <i>numerus clausus</i>, односно не представљају искључиве трошкове капиталног пројекта, већ је сврха предметне норме да укаже на уобичајене трошкове потребне за спровођење пројектног циклуса.
		II. Класификација капиталних пројеката. Сугестијом која се односи на класификацију капиталних пројеката, превасходно је указано да одредбе Предлога уредбе нису јасне у погледу одређивања појма покрајинских и локалних капиталних пројеката, имајући у виду чињеницу да Предлогом уредбе, приликом дефинисања њихове садржине, као извор финансирања није обухваћено издавање субвенције од стране аутономне покрајине односно јединице локалне самоуправе.	II. Сугестија је прихваћена, те је сходно томе у тексту Предлога уредбе приликом дефинисања појма покрајинских и локалних капиталних пројеката обухваћено и издавање субвенције од стране

		III. Управљање ПИМИС-ом и извештавање јавности о капиталним пројектима. Градска управа за финансија Града Новог Сада је указала да текст Предлога уредбе не уређује на адекватан начин овлашћења и дужности локалног органа надлежног за послове финансија у погледу управљања ПИМИС-ом. Поред наведеног, указано је да је потребно прецизирати одредбу која се односи на обавезу Министарства финансија у погледу извештавања јавности о капиталним пројектима.	аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. III. Сугестија је прихваћена, те је сходно томе приликом дефинисања права и дужности покрајинског органа надлежног за послове финансија, односно органа надлежног за послове финансија јединице локалне самоуправе, у члану 40. Предлога уредбе, прописано да ови органи немају овлашћења и дужности које се односе на управљање ПИМИС-ом, осим овлашћења које се односи на давање права на приступ и коришћење ПИМИС-а овлашћеним корисницима, приликом спровођења покрајинских, односно локалних капиталних пројеката. Извештавање јавности о капиталним пројектима представља обавезу Министарства финансија у оквиру координације у
--	--	---	--

		поступку управљања капиталним пројектима. Начин извештавања спроводиће се у складу са законом којим се уређује буџетски систем и други позитивни прописи, те сходно томе није потребно додатно прецизирање Предлога уредбе у погледу ове одредбе. Обавеза извештавања се не односи на орган надлежан за послове финансија јединице локалне самоуправе.
	IV. Прецизирање садржине мишљења прописаних чл. 19. и 21. Предлога уредбе и прецизније регулисање поступка накнадне приоритизације. Предметним коментаром је истакнуто да је неопходно прописати егзактну садржину мишљења које Министарство финансија, односно орган надлежан за послове финансија јединице локалне самоуправе даје током председлације пројектне идеје и анализе предлога пројекта. Такође је истакнуто да је неопходно прецизирати поступак накнадне приоритизације капиталних пројеката.	IV. Ова сугестија није прихваћена с обзиром да су одредбама чл. 19. и 21. Предлога уредбе јасно прописани аспекти у погледу којих се даје предметно мишљење, те сходно томе и садржина мишљења треба да обухвати те аспекте. Накнадна приоритизација подразумева право Комисије за капиталне пројекте да на седници, на основу прописаних критеријума, изврши приоритизацију свих капиталних пројеката који се налазе на јединственој листи припремљених пројеката, без обзира када су у временском смислу усвојени на предметној листи. Сходно наведеном,

		V. Дефинисати послове који представљају искључиву надлежност Комисије за капиталне пројекте. Предложено је да се прецизирају послови које искључиво обавља Комисија за капиталне пројекте.	предметна одредба је јасна и није потребно додатно прецизирање. V. Није потребно додатно прецизирање послова које искључиво обавља Комисија за капиталне пројекте, с обзиром да су то они послови који се односе на републичке капиталне пројекте, и у погледу којих локална комисија нема надлежност.
Електронска пошта	Милан Милошевић	Физичко лице доставило је поднесак на 69 страна са коментарима на Предлог уредбе о капиталним пројектима, без конкретних сугестија и препорука за унапређење и измену текста Предлога уредбе. Предметним дописом указује се на очекиване ефекте и области које би требало да буду унапређене усвајањем Предлога уредбе и уопштено се коментаришу одредбе Предлога уредбе.	Предлог је размотрен. Поднесак не садржи конкретне предлоге или препоруке за измену или унапређење Предлога уредбе.

Електронска пошта	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Министарство државне управе и локалне самоуправе је доставило следеће примедбе на Предлог уредбе. I. Трошкови јединице за управљање капиталним пројектима. Предложено је да процењени трошкови капиталног пројекта нарочито обухвате и трошкове ангажовања јединице за управљање капиталним пројектима.	I. Будући да Предлог уредбе не прописује обавезу за овлашћеног предлагача да формира Јединицу за управљање капиталним
-------------------	--	---	--

		пројектом исти није прихваћен. Овлашћени предлагач је одговоран за припрему и реализацију пројекта, као и за тачност достављених података и информација, а начин на који ће организовати обављање прописаних надлежности представља интерну одлуку овлашћеног предлагача. Поред наведеног, одредбом члана 5. став 2. Предлога уредбе прописано је да процењени трошкови капиталног пројекта представљају пројекцију свих трошкова неопходних за спровођење пројектног циклуса дефинисаног овом уредбом. Из цитиране одредбе произилази да процењени трошкови капиталног пројекта обухватају све трошкове настале у вези са пројектним циклусом, док таксативно наведени трошкови прописани предметном одредбом представљају уобичајене трошкове пројектног циклуса који не искључују остале трошкове. II. Ограничење учешћа јединице локалне самоуправе у складу са Законом о буџету. Предметним коментаром је указано да је потребно размотрити да се одредбом члана 6. Предлога уредбе којом је прописана класификација капиталних пројеката, нормира и ограничење учешћа јединице локалне самоуправе у финансирању локалног капиталног пројекта.	пројектом исти није прихваћен. Овлашћени предлагач је одговоран за припрему и реализацију пројекта, као и за тачност достављених података и информација, а начин на који ће организовати обављање прописаних надлежности представља интерну одлуку овлашћеног предлагача. Поред наведеног, одредбом члана 5. став 2. Предлога уредбе прописано је да процењени трошкови капиталног пројекта представљају пројекцију свих трошкова неопходних за спровођење пројектног циклуса дефинисаног овом уредбом. Из цитиране одредбе произилази да процењени трошкови капиталног пројекта обухватају све трошкове настале у вези са пројектним циклусом, док таксативно наведени трошкови прописани предметном одредбом представљају уобичајене трошкове пројектног циклуса који не искључују остале трошкове. II. Ова одредба дефинише појам локалног капиталног пројекта, односно критеријуме на основу којих се дефинише локални капитални пројекат.
--	--	--	--

		III. Усаглашавање Предлога уредбе са Полазним основама за израду мапе пута у области јавних инвестиција у погледу пројектне документације. Предметном сугестијом је предложено да се усгласи текст Предлога уредбе са Полазним основама за израду мапе пута у области јавних инвестиција у погледу пројектне документације. IV. Начин извештавања о покрајинским и локалним капиталним пројектима. Министарство државне управе и локалне самоуправе је истакло да је потребно прецизирати да ли се извештавање о локалним и покрајинским капиталним пројектима, у складу са чланом 37. Предлога уредбе, спроводи путем ПИМИС-а.	III. Предлог уредбе дефинише пројектну документацију која се примењује у пројектном циклусу. Уколико постоје одступања у односу на Полазне основе за израду мапа пута у области јавних инвестиција, потребно је усагласити тај документ са Предлогом уредбе. IV. Предметно извештавање не представља део пројектног циклуса, те се сходно томе не спроводи путем ПИМИС-а.
Електронска пошта	Министарство рударства и енергетике	Министарство рударства и енергетике је доставило коментаре који се превасходно односе на правно-техничку редакцију текста, као и на измену образаца пројектне документације који се подносе у одређеној фази пројектног циклуса. Такође, предметно министарство доставило је и сугестије које се односе на улогу предлагача пројектне идеје у оквиру пројектног циклуса, односно овлашћења предлагача пројектне у оквиру ПИМИС-а. Поред наведеног, сугестије Министарства рударства и енергетике односе се и на одредбе којима се уређује дугорочни капитални пројекат, у смислу неопходности прецизирања појма дугорочног капиталног пројекта и начина његовог спровођења.	Коментари Министарства рударства и енергетике који се односе на правно-техничку редакцију текста нису прихваћени из разлога што достављени предлози у том погледу нису у складу са јединственим методолошким правилима за израду подзаконских прописа. Предлози који се односе на измену образаца пројектне документације који се подносе у одређеној фази пројектног циклуса нису прихваћени из разлога што предметне сугестије нису оправдане, с обзиром да је у односу на постојећи правни оквир,

			Предлогом уредбе избрисан образац за евиденцију пројеката од посебног значаја, те је сходно тој чињеници измењена и нумерација осталих образаца пројектне документације. Предлагачу пројектне идеје у оквиру ПИМИС-а може бити додељена улога ради обављања послова из члана 12. Предлога уредбе, те сходно томе није потребно додатно прецизирање одредби којима се уређује положај овлашћеног предлагача и његова улога у оквиру информационог система. Сугестије које се односе на одредбе којима је уређен дугорочни капитални пројекат нису прихваћене из разлога што је Предлогом уредбе јасно дефинисан појам, односно садржина дугорочног капиталног пројекта као и начин спровођења пројектног циклуса у том случају.
--	--	--	---