

На основу члана 36а 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, 138/22, 92/23 и 94/24),

Министар финансија доноси

УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ ОДЛУКЕ О БУЏЕТУ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ ЗА 2027. ГОДИНУ И ПРОЈЕКЦИЈА ЗА 2028. И 2029. ГОДИНУ

У складу са чланом 36а Закона о буџетском систему, на основу овог упутства, директни корисници средстава буџета локалне власти припремају предлог финансијског плана за 2027. годину, са пројекцијама за 2028. и 2029. годину и достављају га локалном органу управе надлежном за финансије. Смернице за планирање прихода и расхода утврђене овим упутством примењују се како приликом припреме одлуке о буџету локалне власти за 2027. годину, тако и приликом припреме одлуке о изменама и допунама одлуке о буџету локалне власти (ребаланса).

1. Програмска структура буџета

Унапређење буџетског процеса кроз примену програмског буџетирања представља део реформе управљања јавним финансијама којим се ставља нагласак на утврђивање приоритета и оптимизацију потрошње у циљу подстицања привредног раста и ефикасног пружања квалитетних услуга јавне управе.

Упутство за израду програмског буџета, као и Анекс 5 којим је дефинисана униформна програмска структура буџета јединица локалне самоуправе за израду одлуке о буџету за 2027. годину и документ који садржи циљеве програма и програмских активности и листу униформних индикатора могу се наћи на сајту Министарства финансија (www.mfin.gov.rs).

2. Опште напомене за припрему одлуке о буџету локалне власти

Полазећи од одредаба Закона о буџетском систему, којима је дефинисано да одлука о буџету јединице локалне самоуправе треба да буде креирана уз поштовање све четири класификације које сачињавају стандардни класификациони оквир за буџетски систем, према изворима финансирања, посебно указујемо на неопходност поштовања одредаба члана 2. тач. 7) и 8) Закона о буџетском систему којима су дефинисани директни и индиректни корисници буџетских средстава.

Оснивање корисника буџетских средстава мора да има утемељење у закону или другом пропису, у супротном сматраће се да није доследно спроведена одредба члана 2. тач. 7) и 8) Закона о буџетском систему, којима је дефинисан појам директних и индиректних корисника буџетских средстава.

У контексту исказивања установа као индиректних корисника буџетских средстава у одлуци о буџету, **не могу се спајати установе** које обављају различите делатности имајући у виду да су делатности које обављају ове установе уређене различитим прописима, као и да се коефицијенти и други елементи за обрачун и исплату плата запослених у установама утврђују у зависности од врсте делатности установе.

Такође, у складу са чланом 2. тачка 31) Закона о буџетском систему апропријације за индиректне кориснике буџетских средстава исказују се збирно по врстама индиректних корисника и наменама у оквиру раздела директног корисника који је, у буџетском смислу, одговоран за те индиректне кориснике буџетских средстава.

Законом о буџетском систему је прописано да одредбе закона којима се уређује коришћење и расподела сопствених прихода које остваре установе основане од стране локалне власти над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања, престају да важе кад се за то створе технички услови.

С обзиром на то да је законодавац оставио могућност да установе до даљњег могу да користе сопствене приходе у складу са законом, **надлежни орган треба да пренспита основаност и оправданост постојања рачуна сопствених прихода индиректних корисника буџетских средства** (установе културе, спорта и сл.) у случају када коришћење и расподела тих прихода није уређена посебним законима.

Уколико буџетски корисник, у складу са посебним законима, остварује сопствене приходе надлежни орган локалне власти дужан је да води рачуна да тај корисник извршава расходе и издатке првенствено из тог и других извора, па тек онда из извора 01 – општи приходи и примања буџета (члан 52. Закона о буџетском систему).

Јавне приходе остварене по основу пружања услуга боравка деце у предшколским установама треба планирати на извору 01 - општи приходи и примања буџета. Како би предшколске установе могле да прате остварење ових прихода, односно извршавање обавеза родитеља по том основу, потребно је да надлежни орган јединице локалне самоуправе изводе о оствареним уплатама овог прихода на прописан рачун за уплату јавних прихода достављају предшколским установама. Уколико јединице локалне самоуправе поступе по наведеним препорукама, неопходно је да у образложењу одлуке о буџету наведу правни основ за планирање наведених расхода са тим извором финансирања.

У вези увођења принципа родно одговорног буџетирања у буџетски процес указујемо да је неопходно да надлежни орган локалне власти на годишњем нивоу донесе план поступног увођења родно одговорног буџетирања, којим ће одредити **једног или више корисника буџетских средстава и један или више програма опредељеног буџетског корисника за који/које ће се дефинисати (на нивоу програма и/или програмске активности) најмање један родно одговоран циљ и одговарајући показатељи/индикатори** који адекватно мере допринос циља унапређењу равноправности између жена и мушкараца.

Израда **грађанског буџета**, као инструмента за повећање транспарентног исказивања на који начин и у које сврхе се користе јавна средства, представља својеврстан водич за грађане којима треба да се приближе надлежности и начин финансирања послова који се обављају у њиховим општинама и градовима. У циљу информисања и појашњења грађанима о начину трошења и за које сврхе се троше буџетска средства, потребно је да локална власт на једноставан и разумљив начин прикаже свој буџет грађанима са информацијама о буџетским приходима и примањима, расходима и издацима, изворима финансирања, буџетским корисницима и сл. и објави га на својој интернет страници.

Имајући у виду обавезу корисника буџета да на основу праћења спровођења програма, у складу са Упуством за праћење и извештавање о учинку програма, израђују годишњи извештај о учинку програма (за последњу завршену фискалну годину), односно извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће фискалне године (полугодишњи извештај) и достављају надлежном органу у роковима предвиђеним буџетским календаром неопходно је, да би се

адекватно мерио учинак потрошње и добијале информације које се користе за унапређење ефективности и ефикасности јавне потрошње, да се приликом дефинисања показатеља тежити ка томе да они задовоље критеријум СМАРТ. Буџетски корисници дужни су да на својим интернет страницама објављују годишње финансијске извештаје и годишњи извештај о учинку програма, у складу са општим правилима о транспарентности.

У складу са чланом 28. Закона о буџетском систему образложење одлуке о буџету садржи, између осталог, програмске информације које чине описи програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду, као и показатеље учинака за праћење постизања наведених циљева.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, број 103/15) измењена је дефиниција наменских прихода, тако да су према усвојеном решењу наменски јавни приходи и примања дефинисани као јавни приходи, односно примања чије је коришћење и намена утврђена уговором о донацији, кредиту, односно зајму, као и средства самодоприноса чија се намена утврђује одлуком јединице локалне самоуправе.

У поступку припреме и доношења буџета, треба планирати расходе за реализацију мера и активности утврђених посебним законима, у оквиру одређених програма, програмских активности, односно пројеката, с тим што се **исти могу извршавати само до висине апропријације утврђене одлуком о буџету, без обзира на то да ли су ови приходи остварени у већем или мањем обиму од планираног.**

Уколико се у току године остваре наведени приходи у обиму већем од планираног актом у буџету, **исти се могу користити и за извршавање других врста расхода**, с обзиром на то да представљају опште приходе буџета којима се финансира јавна потрошња и који немају претходно утврђену намену. Такође, планирање висине расхода за намене предвиђене посебним прописима (чије одредбе нису стављени ван снаге) у поступку припреме и доношења буџета за наредну годину није условљено висином остварења тих прихода у текућој години.

У складу са чланом 27а Закона о буџетском систему извршни орган локалне власти је одговоран за спровођење фискалне политике и управљање јавном имовином, приходима и примањима и расходима и издацима. Законом су уређена правила и начин на који ће се спроводити ова одговорност, односно утврђени су општи принципи, процедуре и правила одговорног фискалног управљања којих се требају придржавати органи локалне власти (члан 27б Закона). С тим у вези, у циљу што ефикаснијег спровођења фискалне политике, Законом су утврђена и фискална правила за локалну власт, те је Законом утврђено ограничење у погледу висине стварања фискалног дефицита (члан 27ж Закона), тј. да **фискални дефицит локалне власти може настати само као резултат јавних инвестиција и не може бити већи од 10% њених прихода у тој години**. Поред наведеног чланом 27ж Закона је прописано да наведени законски лимит може бити прекорачен само уколико јединица локалне самоуправе добије претходно одобрење Министарства финансија.

Захтев за добијање одобрења за прекорачење фискалног дефицита од 10% планираних текућих прихода се подноси Министарству најкасније до 1. октобра текуће године, за наредну буџетску годину, а изузетно захтев за прекорачење може се поднети након 1. октобра текуће године, а најкасније до 31. јануара наредне године, уколико је прекорачење фискалног дефицита резултат примљених трансферних средстава од другог нивоа власти након истека рока из члана 27ж става 5. Закона.

У захтеву је **неопходно приказати и образложити структуру целокупног фискалног дефицита, а не само део који се односи на износ прекорачења законског лимита од 10% од планираних текућих прихода у 2027. години.**

3. Основне економске претпоставке и смернице за припрему предлога финансијског плана буџетског корисника и одлуке о буџету локалне власти са средњорочним пројекцијама и инструкцијама у вези планирања прихода буџета

Правци фискалне политике у 2027. години

Глобална нестабилност постаје трајна карактеристика међународног економског система, што захтева отпорну и кредибилну економску политику. Геополитичке тензије, поремећаји у глобалним трговинским и енергетским токовима, раст трошкова транспорта, осигурања и финансирања, као и висока волатилност на међународним тржиштима, показују да нестабилност више није привремени поремећај већ трајни фактор глобалне економије. У таквим околностима приоритет економске политике је очување отпорности економије и способности институција да реагују на спољне шокове.

Поремећаји у енергетским и транспортним токовима директно утичу на инфлацију, трошкове производње, инвестиције и финансијске услове, због чега економска политика мора обезбедити стабилност и простор за реаговање у условима повећане неизвесности. Србија улази у овај период са очуваном макроекономском и финансијском стабилношћу упркос успоравању раста у 2025. години. Након раста бруто домаћег производа (у даљем тексту: БДП) од 3,7% у 2023. и 3,9% у 2024. години, привредни раст је у 2025. успорио на 2,0%, пре свега због повећане неизвесности и слабије домаће и екстерне тражње. Ипак, инфлација је стабилизована, незапосленост је остала ниска, а финансијски систем стабилан. Краткорочни економски показатељи у 2026. години потврђују опоравак и снагу домаће тражње и инвестиција. Према флеш процени Републичког завода за статистику, реални раст БДП у првом кварталу 2026. године износио је 3,0% међугодишње.

Средњорочна економска политика Србије заснива се на очувању макроекономске стабилности, одговорним јавним финансијама, инвестицијама и енергетској сигурности. Приоритети остају контрола јавног дуга, повећање ефикасности јавних инвестиција и наставак институционалних реформи у процесу приближавања Европској унији. Истовремено, управљање ризицима остаје важно због изложености Србије енергетским, трговинским и финансијским шокovima. Основни макроекономски сценарио предвиђа убрзање привредног раста и очување стабилности у средњем року. Очекује се раст БДП од око 3,0% у 2026. години и убрзање на око 4,5% у 2027. години, уз очување ценовне стабилности и постепено смањење учешћа јавног дуга у БДП.

Основне макроекономске претпоставке за 2026. и 2027. годину

	2026	2027
БДП, млрд РСД	11.065,3	12.021,9
Стопа номиналног раста БДП, %	6,5	8,6
Стопе реалног раста БДП, %	3,0	4,5
Потрошачке цене (годишњи просек), %	3,7	4,2

Фискална дисциплина остаје темељни принцип економске политике, уз пажљиво планирани буџетски дефицит од око 3,0% БДП у овој и наредној години, са постепеним

смањењем на 2,5% БДП-а у 2028. и 2029. години. Овакав оквир обезбеђује континуирано смањење удела јавног дуга у БДП-у, који ће се, према тренутним проценама, спустити на испод 40% до краја средњорочног периода. Истовремено, јавне инвестиције остају приоритет и биће задржане на високом нивоу од 6,3% БДП просечно годишње, уз даље јачање механизма контроле и унапређење транспарентности у управљању капиталним пројектима.

Локална власт је у обавези да реално планира укупан обим текућих прихода (класу 7) за 2027. годину. Приликом планирања текућих прихода за 2027. годину, локална власт полази од основице коју чине:

- остварени текући приходи у четвртм кварталу 2025. године, увећани за 6,8% и
- остварени текући приходи у првом, другом и трећем кварталу 2026. године

Приликом утврђивања **основице** узимају се у обзир текући приходи из **свих извора финансирања, осим извора финансирања 07.**

При томе, остварене приходе из свих осталих извора финансирања потребно је сагледати у односу на њихову **редовну динамику**. **Износи прихода који су остварени ван редовне динамике не треба узимати у обзир приликом утврђивања основице, јер не представљају реалну основу за планирање прихода у 2027. години.** Ово се нарочито односи на **приходе остварене по основу одобрених средстава из текуће буџетске резерве РС, наплате заосталих потраживања из ранијих периода** (нпр. пореска дуговања, заостале закупнине и друга потраживања).

На тако утврђену основицу може се планирати **увећање од највише 2%**, чиме се добија максимално дозвољени обим текућих прихода за 2027. годину.

Приликом примене дозвољеног увећања од 2% узимају се у обзир текући приходи из свих извора финансирања.

Табела у оквиру које је утврђен износ који представља лимит за планирање укупног обима текућих прихода за 2027. годину биће достављена свакој јединици локалне самоуправе по истеку трећег квартала 2026. године.

Јединица локалне самоуправе дужна је да, у року од седам дана од дана **пријема табеле**, изврши проверу доставених података и да о резултату провере писаним путем обавести Министарство финансија. **Уколико јединица локалне самоуправе у наведеном року не достави примедбе, односно не обавести Министарство финансија о утврђеним неслагањима, сматраће се да је сагласна са утврђеним износима лимита за планирање укупног обима текућих прихода за 2027. годину.**

Трансфере (група конта 733) јединице локалне самоуправе треба да планирају тако што ће у оквиру истих планирати **само износ ненаменског трансфера**, износ текућег наменског трансфера за **припремни предшколски програм**, као и наменски трансфер за **услуге из области социјалне заштите** из надлежности јединица локалне самоуправе. Ненаменске трансфере јединице локалне самоуправе треба да планирају у истом износу који је био опредељен Законом о буџету Републике Србије за 2026. годину („Службени гласник РС”, број 108/25 и 80/26).

Уколико локална власт очекује приходе по основу **донација**, апропријације прихода и расхода (извор финансирања 05 и 06) треба планирати **рестриктивно**, односно само уколико се из закљученог уговора/споразума може утврдити да је реализација, односно пренос средстава, предвиђен у 2027. години.

Јединице локалне самоуправе које на основу остварења текућих прихода у току 2027. године, утврде да ће укупно планирани износ текућих прихода (класа 7) прећи лимит

дозвољеног увећања за 2027. годину (2%), моћи ће да изврше корекцију истог (у поступку ребаланса или подизањем приходне апропријације на основу члана 61. ст. 8 ЗОБС).

У случају корекције текућих прихода путем ребаланса, јединица локалне самоуправе дужна је да, пре утврђивања предлога ребаланса и његовог упућивања Скупштини ЈЛС на усвајање, **прибави претходну сагласност Министарства финансија на нацрт ребаланса.**

Планирање апропријација прихода врши се **уз поштовање смернице за планирање укупног обима текућих прихода из овог упутства.**

Примања од продаје нефинансијске имовине јединице локалне самоуправе треба да планирају рестриктивно, тј. само уколико је извесно да ће иста бити остварена у току 2027. године, односно уколико јединица локалне самоуправе у вези остварења истих поседује закључен уговор или други одговарајући акт у коме је утврђено да је рок остварења истих у 2027. години.

Напомињемо да ће у Закону о буџету за 2027. годину бити прописано да се за општине и градове сврстане у четврту групу по степену развијености, приликом спровођења јавних конкурса за финансирање и суфинансирање пројеката од стране надлежних министарства, односно органа аутономних покрајина, неће захтевати сопствено учешће у финансирању.

У складу са чланом 5. Закона о буџетском систему приходи и примања исказују се у укупно оствареним износима, а расходи и издаци у укупно извршеним износима. Правилником о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна прописани су рачуни за уплату јавних прихода, тако да сви јавни приходи и примања којима се финансирају надлежности локалне власти **треба да буду уплаћени на рачуне прописане за уплату јавних прихода**, чиме би се испоштовало уставно начело бруто принципа (члан 92. Устава Републике Србије), а не на подрачуне корисника буџетских средстава.

4. Доношење одлуке о локалним комуналним таксама за 2027. годину

Чланом 7. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14, 95/15, 83/16, 91/16, 104/16, 96/17, 89/18, 95/18, 86/19, 126/20 и 111/21 - у даљем тексту: Закон), прописано је да начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом, као и да се доноси након одржавања јавне расправе, а може се мењати највише једанпут годишње, и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину.

С тим у вези, када је у питању подношење захтева за добијање сагласности за утврђивање локалне комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору (фирмарина) у износу већем од оног који је прописан чланом 15а Закона о финансирању локалне самоуправе, указујемо да јединице локалне самоуправе могу поднети захтев за добијање сагласности за утврђивање већег износа фирмарине све до окончања поступка утврђивања буџета за наредну годину, тј. до усвајања Одлуке о буџету за наредну годину од стране скупштине локалне власти.

Такође, приликом утврђивања фирмарине, јединице локалне самоуправе треба да се везују за правно лице, а не за пословни простор и то на годишњем нивоу. Наведено значи да независно од тога на колико је објекта истакнута фирма, укупна годишња фирмарина за одређено правно лице не може бити већа од максимума који је прописан чланом 15а за категорију којој то правно лице припада.

Одредбом члана 15в Закона о финансирању локалне самоуправе прописано је да се највиши износи локалне комуналне таксе за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина усклађују годишње, са годишњим индексом потрошачких цена који објављује републички орган надлежан за послове статистике.

Највише износе локалне комуналне таксе, усклађене са годишњим индексом потрошачких цена утврђује Влада, сагласно члану 15в став 4. Закона, а исти се објављују у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Локална комунална такса за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина, мора бити усклађена са чланом 7. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС”, бр. 41/09...41/18, 87/18, 23/19, 128/20, 76/23 и 19/25), односно са Правилником о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају на путевима („Службени гласник РС”, бр. 40/12...70/18, 95/18, 104/18, 93/19, 2/20, 64/21, 143/22, 48/23, 24/24, 101/24 и 53/25), донетим на основу члана 7. став 2. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, тако да је потребно ускладити врсте возила са наведеним законом и правилником, а висину комуналне таксе за та возила утврдити у оквиру усклађених највиших износа ове локалне комуналне таксе, како би полицијске управе без проблема вршиле наплату овог локалног јавног прихода.

Имајући у виду да према члану 32. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 129/07, 83/14 - др.закон, 101/16 - др.закон, 47/18 и 111/21) скупштина јединице локалне самоуправе, у складу са законом, између осталог, утврђује стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада, јединице локалне самоуправе су у обавези да, приликом одређивања висине локалних комуналних такси, имају у виду члан 91. Устава Републике Србије, према коме се обавеза плаћања пореза и других дажбина заснива на економској моћи обвезника. У складу са тим, јединице локалне самоуправе су у обавези да одреде висину локалних комуналних такси која неће угрозити нормално функционисање обвезника.

Такође, актом којим се утврђују локалне комуналне таксе не може се прописивати таксени основ, односно проширивати предмет таксене обавезе утврђене законом, с обзиром да би то за последицу имало неусклађеност одлуке са Уставом и законом.

5. Обим средстава, односно лимит расхода и издатака буџетских корисника за 2027. 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 обима средстава, односно лимита расхода и издатака за сваког буџетског корисника, локални орган управе надлежан за финансије мора реално да их планира, у складу са законом, односно да пође од њиховог извршења у овој години, као и планираних политика у наредном периоду.

I Планирање масе средстава за плате запослених у 2027. години

а) Законско уређење плата

Плате изабраних, постављених и запослених лица код корисника буџета локалне власти уређене су:

- Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 34/01, 62/06...19/25);
- Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 21/16, 113/17, 113/17-др. закон, 95/18, 114/21 и 92/23)
- Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима („Службени гласник РС”, бр. 44/08 - пречишћен текст, 2/12, 113/17-др.закон, 23/18 и 39/25);
- Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 44/01... 83/25, 87/25, 93/25 и 120/25);
- Другим релевантним прописима који уређују елементе за обрачун и исплату плата.

б) Законом уређена основица за обрачун плата

Приликом обрачуна и исплате плата запослених код корисника буџета локалне власти примењују се основице утврђене закључцима Владе Републике Србије.

в) Планирање масе средстава за обрачун и исплату плата у одлукама о буџету за 2027. годину

Локална власт у 2027. години планира укупна средства потребна за обрачун и исплату плата запослених које се финансирају из буџета локалне власти, тако да масу средстава за исплату дванаест месечних плата планирају полазећи од нивоа плата исплаћених за септембар 2026. године, уз могућност увећања плата у складу са законом којим се уређује буџет.

Приликом планирања укупне масе средстава за плате у буџету јединице локалне власти, индексирација, предвиђена законом којим се уређује буџет, примењује се на 12 месечних плата у години, а имајући у виду рокове за исплату плата који су дефинисани посебним колективним уговорима, као и да би иста била могућа почев од обрачуна и исплате плате за децембар 2026. године.

Математички исказано, маса за плате код свих буџетских корисника се утврђује на следећи начин:

$$\text{Укупна маса за плате} = \text{маса средстава исплаћена за септембар 2026. године} * \text{прописани \% увећања плата} * 12 \text{ месеци}$$

Напомена: Проценат увећања плата за 2027. годину за запослене у установама социјалне заштите износи 12%, док за запослене код осталих буџетских корисника износи 8%.

Уколико маса средстава која је утврђена на претходно наведени начин није довољна за обрачун и исплату плата запослених код корисника буџета локалне власти, иста се може увећати у току 2027. године, а након претходно добијене писане сагласности министарства надлежног за послове финансија.

На основу горе наведене формуле средства за плате се планирају на бази броја запослених којима је исплаћена плата за септембар 2026. године, а не систематизованог броја запослених.

Приликом утврђивања укупне масе за плате потребно је посматрати све изворе финансирања, а не само извор финансирања 01.

Табела у оквиру које је утврђен износ који представља лимит за планирање укупне масе за плате за 2027. годину, биће достављена свакој јединици локалне самоуправе по истеку трећег квартала за 2026. годину. Јединица локалне самоуправе дужна је да, **у року од седам дана од дана пријема табеле**, изврши проверу утврђеног лимита за планирање укупне масе за плате за 2027. годину и да о резултату провере писаним путем обавести Министарство финансија. **Уколико јединица локалне самоуправе у наведеном року не достави примедбе, односно не обавести Министарство финансија о утврђеним неслагањима, сматраће се да је сагласна са утврђеним износом лимита за планирање укупне масе за плате за 2027. годину.**

Уколико локална власт не планира у својим одлукама о буџету за 2027. годину и не извршава укупна средства за обрачун и исплату плата на начин како је наведено, министар надлежан за послове финансија може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица, док се висина средстава за плате не усклади са наведеним ограничењем.

Као и у претходним годинама, и у буџетској 2027. години не треба планирати обрачун и исплату поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда, бонуса и примања запослених ради побољшања материјалног положаја и побољшања услова рада предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, за директне и индиректне кориснике буџетских средстава локалне власти, као и друга примања из члана 120. став 1. тачка 4. Закона о раду („Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17УС, 113/17 и 95/18-аутентично тумачење) осим јубиларних награда за запослене који то право стичу у 2027. години и новчаних честитки за децу запослених.

Такође, у 2027. години не могу се исплаћивати запосленима код директних и индиректних корисника буџетских средстава локалне власти, награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса.

Остале економске класификације у оквиру групе 41 - Расходи за запослене, планирати крајње рестриктивно, уз уважавање права запослених која су уређена релевантним прописима и респектовање принципа одговорног фискалног управљања.

Локална власт је у обавези да у одлуци о буџету за 2027. годину, у делу буџета који садржи норме битне за извршење буџета, у посебној одредби искаже **број запослених на неодређено и одређено време, за које су у буџету локалне власти обезбеђена средства.**

II Група конта 42 - Коришћење услуга и роба

У оквиру групе конта која се односе на куповину роба и услуга, потребно је реално планирати средства за ове намене у 2027. години, водећи рачуна да се не угрози извршавање сталних трошкова (421 - Стални трошкови).

Препорука је да буџетски корисници у буџетској процедури преиспитају и потребу смањења других накнада за рад, које нису обухваћене Законом (уговори о делу, уговори о привремено повременим пословима и др).

Посебно је приликом планирања ове групе конта потребан крајње реалан приступ и са аспекта Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС”, бр. 119/12, 68/15, 113/17, 91/19, 44/21, 130/21, 120/21- др. закон и 138/22 и 109/25).

III Група конта 45 - Субвенције

У оквиру субвенција неопходно је преиспитати све програме по основу којих се додељују субвенције. Приликом планирања средстава за субвенције и њихових намена посебно треба имати у виду све прописе који се тичу државне помоћи.

Приликом планирања субвенција за јавна комунална предузећа јединице локалне самоуправе треба да воде рачуна да износ буде реалан и у складу са потребама за обављање јавних комуналних услуга, уз јасно дефинисану сврху субвенције – да ли се средства користе за одржавање приступачних цена за кориснике, унапређење услуга или подстицање инвестиција.

При томе је важно да приликом планирања субвенција јединице локалне самоуправе имају у виду послове за чије обављање је предузеће основано, тако да исте буду планиране уз јасно дефинисане индикаторе и рокове за праћење утrophка средстава.

Такође, приликом планирања треба узети у обзир све релевантне факторе везане за пословање предузећа, као што су зараде и доприноси запослених, трошкови енергије и горива, одржавања инфраструктуре, материјала и опреме, планиране инвестиције, обавезе по кредитима и уговорима, сезонске или временски променљиве трошкове, као и очекиване приходе од пружених услуга, како би се избегло прецењивање или подцењивање износа и осигурало ефикасно и транспарентно коришћење буџетских средстава.

IV Група конта 48 - Остали расходи

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, због наведеног, неопходно прилагодити преузимање обавеза, како би се на тај начин спречило стварање доцњи.

6. Финансијска помоћ Европске уније (ИПА II и ИПА III)

Један од извора финансирања пројеката на локалном нивоу је и финансијска помоћ Европске уније, у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи (ИПА II и ИПА III), а у складу са Законом о потврђивању Оквирног споразума између

Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) ("Службени гласник РС – међународни уговори" број: 19/14) и Законом о потврђивању Оквирног споразума о финансијском партнерству између Републике Србије коју заступа Влада Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА III) („Службени гласник РС – међународни уговори”, број: 6/22 од 12. децембра 2022. године).

На основу финансијских споразума потписаних између Владе Републике Србије и Европске комисије, који се односе на спровођење пројеката претприступне помоћи неопходно је обезбедити одговарајући износ средства националног учешћа.

Директни корисници средстава буџета локалне власти, у случају када су крајњи корисници програма и пројекта инструмента претприступне помоћи, дужни су да обезбеде износ националног учешћа према правилима уговарања и набавки које дефинише и објављује Европска комисија за спровођење спољних акција (тзв. *PRAG* правила¹). Процедuru јавних набавки спроводи Тело за уговарање² (Министарство финансија - Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ).

У моменту планирања финансијских средстава намењених за национално учешће на локалном нивоу у оквиру одобрених пројеката и програма, потребно је поштовати следећа правила:

- **Корисници буџетских средстава одговорни су за правилно планирање, у складу са предвиђеном динамиком спровођења, износа расхода и/или издатака за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ³;**
- **Буџетски корисници, који не испланирају довољан износ средстава за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ, морају да изврше преусмеравање средстава са других својих апропријација и/или програма⁴;**
- **Средства планирана за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ не могу се користити у друге сврхе;**
- Имајући у виду да је реализација годишњег ИПА програма вишегодишња и да се не подударе са националном буџетском годином, потребно је распоредити опредељена

¹ Практични водич за процедуре уговарања код спровођења програма ЕУ ван њене територије

² У складу са Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године („Службени гласник РС”, број 10/19) дефинисано је Тело за уговарање, као и Уредбом о управљању Програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА III) за период 2021–2027. године („Службени гласник РС“, бр. 29/23)

³ Члан 68а 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, 68/2015 - др.закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 118/21 – др. Закон, 138/22, 92/23 и 94/24).

⁴ Ибид

средства из једне године буџета ЕУ у неколико година буџета Републике Србије у складу са Планом јавних набавки⁵ и уговором дефинисаном динамиком спровођења⁶;

- Буџетски корисници расходе и/или издатке планирају у оквиру шифре пројеката и програма за које је предвиђено финансирање из извора 01 – општи приход буџета (за део којим се финансира национално учешће).
- У складу са Оквирним споразумима, Република Србија мора да обезбеди средства за надокнаду нерегуларно утрошених средстава (као последицу неправилности или превара), у случају када није могуће наплатити настале дугове, па у складу са наведеним буџетски корисници **планирају** расходе и/или издатке на име покрића надокнаде нерегуларно утрошених средстава у складу са процењеном вредношћу исте (која је настала као последица неправилности или превара), а у случају када није могуће наплатити настале дугове, на економској класификацији 485 - Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа, у оквиру шифре програма и пројекта.
- У случају да су буџетски корисници потписници уговора о бесповратним средствима (грантова) одговорни су и за планирање трошкова на извору 01 на име насталих нерегуларности.
- Приликом планирања средстава за национално учешће **не треба** у предлогу финансијских планова урачунавати трошкове ПДВ⁷.
- Буџетски корисници **одговорни** су и за планирање трошкова на извору 01 на име камата због кашњења у плаћању и пенала/казни које настају приликом спровођења програма и пројекта.
- За уговоре о радовима, у случају да је потребно да се обезбеде средства на име трошкова за додатне и/или непредвиђене радове, неопходно је да буџетски корисници планирају већи износ националног учешћа, у складу са процењеном вредношћу додатних и/или непредвиђених радова.
- За *FIDIC*⁸ уговоре о радовима неопходно је да у 2027. години буџетски корисници планирају средства на извору 01 за покриће трошкова комисије за решавање спорова.
- У складу са релевантним финансијским споразумима и Планом јавних набавки Сектора за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ Министарства

⁵ *Procurement and Grants Plan*

⁶ Имајући у виду да поступак набавке по ПРАГ правилима захтева више од 6 месеци, а време за реализацију конкретног уговора захтева додатни временски период, неопходно је у том смислу планирати средства за суфинансирање у одговарајућем временском периоду, а сходно врсти уговора.

⁷ У складу са чланом 24, став 1, тачка 16а Закона о ПДВ

⁸ *The International Federation of Consulting Engineers*

финансија, као и у складу са уговором дефинисаном динамиком спровођења, буџетски корисници локалне власти у обавези су да обезбеде средства националног учешћа.

7. Смернице за исказивање издатака за капиталне пројекте

Класа 5 - Издаци за нефинансијску имовину

У циљу ефикасног планирања, важно је да корисници расходе за текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме (за молерске, зидарске радове, поправке електронске и електричне опреме, замена санитарија, радијатора и сличне послове), којима се чува употребна вредност зграда, објеката и опреме у стању које је било у тренутку изградње, односно реконструкције и којима се не увећава њихова инвестициона вредност планирају на апропријацији економске класификације 425 - Текуће поправке и одржавање, док се средства за капитално одржавање (значајни, дугорочни радови на реновирању и унапређењу постојећих објеката и опреме, адаптација, реконструкција, санација и др.) планирају на контима класе 5.

Приликом планирања и реализације капиталних пројеката јединице локалне самоуправе треба увек да имају у виду период који је потребан за реализацију пројеката и динамику плаћања који прати исти, те да сходно наведеном размотре могућност вишегодишњег финансирања истих, а у циљу спречавања оптерећења буџета.

Такође, приликом приказивања вишегодишњих издатака за капиталне пројекте у буџету за 2027. годину и наредне две године, потребно је приказати не само оне капиталне пројекте који ће бити започети у 2027. години, већ и оне који су започети у претходним годинама а чија је реализација у току и при томе навести све релевантне податке везане за исте (годину почетка финансирања, годину завршетка финансирања, укупну вредност пројекта, изворе финансирања, тј. приходе из буџета, трансфере од других нивоа власти итд.).

Напомињемо да ће у Закону о буџету Републике Србије за 2027. годину бити прописано да су надлежна министарства, односно органи аутономних покрајина обавезни да приликом спровођења јавних конкурса за доделу средстава за финансирање или суфинансирање пројеката које реализују јединице локалне самоуправе, не предвиђају обавезу сопственог учешћа у финансирању пројекта **за јединице локалне самоуправе сврстане у четврту групу по степену развијености**, у складу са актом Владе којим се утврђује степен развијености јединица локалне самоуправе.

Капитални пројекти

Капитални пројекти су пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за Републику Србију, односно локалну власт 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.

Капитални пројекти планирају се и укључују у буџет у складу са одредбама Уредбе о капиталним пројектима („Службени гласник РС”, бр. 79/26).

8. Достављање одлуке о буџету локалне власти

У складу са овим упутством и чланом 40. Закона о буџетском систему, локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима средстава буџета локалне власти упутство за припрему буџета локалне власти.

Ово упутство и прилози са табелама налазе се на интернет страници Министарства финансија.

Одлуку о буџету са образложењем локална власт доставља Министарству финансија у писаној форми, у роковима прописаним чланом 31. Закона о буџетском систему, као и у електронској форми (у Excel табели), на e-mail: natalija.terzic@mfin.gov.rs; aurora.plecasrakic@mfin.gov.rs; sara.petrovic@mfin.gov.rs; dunja.dakic@mfin.gov.rs; andrea.avramovic@mfin.gov.rs;

Надлежни орган локалне власти, у складу са чланом 45. Закона о буџетском систему, своју одлуку о буџету са образложењем, као и ребалансе буџета мора да објави на својој интернет страници у циљу повећања транспарентности и информисаности стручне јавности и грађана.