

Методологија за израду основних сценарија у процесу средњорочног буџетирања за буџетске кориснике

Мај 2025. године

Садржај

1. Увод.....	4
1.1 Циљ документа.....	4
1.2 Улога буџетских корисника у процесу израде основних сценарија.....	4
1.3 Значај израде основних сценарија у припреми приоритетних области финансирања и финансијских планова.....	5
2. Основица за пројекције.....	6
2.1 Дефиниција основног сценарија.....	6
2.2 Основни економски показатељи и стандардни трошкови.....	6
2.3 Претпоставке за израду основних сценарија.....	6
2.4 Ниво на којем ће бити припремљене процене према основном сценарију.....	7
2.5 Постојеће и нове политике.....	7
2.6 Консолидација и прикупљање података из различитих извора.....	7
3. Корекције због промене цена и обима.....	8
3.1 Прилагођавање пројекција на основу инфлације.....	8
3.2 Корекције због промене обима и цена услуга и активности.....	8
3.3 Индексирање цена код дугорочних уговора.....	9
3.4 Корекције за непредвиђене промене у обиму програма.....	9
4. Приступ у вези са зарадама.....	9
4.1 Методологија за пројекције зарада.....	10
4.2 Претпоставке о расту плата.....	11
4.3 Претпоставке о новим запошљавањима.....	11
5. Приступ у вези са капиталним издацима.....	12
5.1 Пројекције капиталних издатака.....	12
5.2 Приоритети у капиталним издвајањима.....	13
5.3 Утицај капиталних издатака на будуће трошкове.....	13
6. Стандард за претпоставку да „нема промена политике“.....	13
6.1 Дефиниција концепта „нема промена политике“.....	13
6.2 Примена стандарда у пројекцијама.....	14
6.3 Изузеци и корекције од стандардне претпоставке.....	15
7. Праћење и ажурирање пројекција.....	16
8. Рад у систему за израду основних сценарија.....	16
8.1 Рад у систему СПИРИ у оквиру модула за планирање буџета.....	16
8.2 Намена и значај Аналитичке платформе Министарства финансија.....	17
8.3 Основне функционалности Аналитичке платформе од значаја за буџетске кориснике....	17

8.4. Континуирано унапређење	18
------------------------------------	----

1. Увод

Основни сценарији представљају кључни алат у процесу средњорочног планирања јавних финансија. Они служе као полазна основа за креирање реалистичних и одрживих пројекција које одражавају актуелне јавне политике и економске услове, пружајући јасан оквир за планирање јавних расхода. Као такви, основни сценарији омогућавају буџетским корисницима да на структуриран и објективан начин анализирају своје финансијске потребе, без утицаја нових иницијатива или значајних промена у јавним политикама.

Сврха овог документа је да дефинише методологију за израду основних сценарија, постављајући јасне смернице за конзистентан и транспарентан процес који ће се примењивати код свих буџетских корисника. Методологија би требало да обезбеди усклађеност између различитих учесника у процесу планирања, истовремено осигуравајући поузданост и квалитет финансијских пројекција. На тај начин, основни сценарији доприносе јачању буџетске дисциплине и унапређењу ефикасности управљања јавним средствима.

1.1 Циљ документа

Циљ овог документа је да пружи детаљан и практичан оквир за израду основних сценарија који ће се користити као полазна тачка за средњорочно планирање јавних расхода.

Документ поставља основе за:

- Унапређење квалитета пројекција расхода,
- Конзистентну примену методологије у свим буџетским корисницима,
- Побољшање транспарентности и поверења у буџетски процес,
- Поједностављење процеса израде средњорочних пројекција.

1.2 Улога буџетских корисника у процесу израде основних сценарија

Буџетски корисници имају значајну улогу у процесу израде основних сценарија. Њихова одговорност укључује:

- **Прикупљање и достављање података:** Буџетски корисници су одговорни за обезбеђивање тачних и ажурираних информација о текућим активностима, трошковима и потребама.
- **Усклађивање са утврђеном методологијом:** Приликом израде пројекција, буџетски корисници морају се придржавати дефинисаних процедура и смерница из овог документа и упутстава издатих од стране Министарства финансија.

- **Сарадња са Министарством финансија:** Буџетски корисници активно учествују у координацији и ревизији основних сценарија како би се обезбедила усклађеност са националним приоритетима и ограничењима расположивих ресурса.

Јачање капацитета буџетских корисника кроз обуке и техничку подршку представља кључни корак за обезбеђивање квалитетне примене методологије.

1.3 Значај израде основних сценарија у припреми приоритетних области финансирања и финансијских планова

Израда основних сценарија има суштински значај за идентификацију приоритетних области финансирања и припрему финансијских планова. Кроз овај процес обезбеђује се:

- **Одрживост јавних финансија:** Основни сценарији помажу у дефинисању реалних и одрживих нивоа јавних расхода, што доприноси стабилности буџета.
- **Приоритизација расхода:** Прецизне пројекције омогућавају идентификацију потреба за финансирање постојећих и нових јавних политика, чиме се унапређује процес одлучивања.
- **Фискална транспарентност:** Пружањем јасних и транспарентних података о расположивом фискалном простору, основни сценарији подстичу поверење јавности и међународних партнера у буџетске политике.
- **Усклађеност са дугорочним стратегијама:** Основни сценарији осигуравају да буџетски процес буде у складу са националним економским и развојним стратегијама.

На основу резултата основних сценарија, доносиоци одлука добијају неопходне информације за формулисање и прилагођавање предлога финансијских планова, у складу са расположивим ресурсима, датим лимитима за период од три године и дугорочним циљевима и приоритетима буџетских корисника.

Буџетски корисници у процесима предлагања приоритетних области финансирања и предлагања финансијских планова у оквиру датих лимита за три године дефинишу расходе и издатке у оквиру основног сценарија, евентуални преостали простор у оквиру лимита користе у складу са својим приоритетима дефинисаним у стратешким документима и политиком Владе. Буџетски корисници уносе своје планове у оквиру оба циклуса на четвртог нивоу економске класификације у оквиру постојеће програмске структуре усвојене у претходном циклусу планирања. Отварање новог елемента програмске структуре било да је то програм, програмска активност или пројекат и планирање расхода и издатака у оквиру истих не може се укључити у основни сценарио. Изузетак од овог правила представља случај када се врши унапређење програмске структуре буџетског корисника тако да отварање новог елемента програмске структуре не представља неку његову нову активност већ само препакивање постојећих активности. Такође, нови елементи програмске структуре који су настали као последица измене закона о министарствима која доводи до оснивања нових буџетских корисника

или поделе постојећи буџетских корисника се може сматрати као део основног сценарија.

Пројекције основног сценарија за средњорочни оквир расхода раде се за период од 3 године.

2. Основица за пројекције

Основица за пројекције представља полазну тачку која служи као темељ за израду свих средњорочних пројекција расхода у оквиру буџетског процеса. Она обухвата тренутни ниво расхода који су потребни за одржавање постојећих јавних политика и обезбеђивање континуитета у пружању услуга грађанима. Основица, правилно дефинисана и примењена, омогућава да се процес буџетског планирања заснива на реалним, транспарентним и конзистентним подацима, чиме се значајно повећава кредибилитет пројекција и њихова корисност у доношењу одлука. Основица за пројекције не подразумева само просту реплику текућег буџета, већ и систематско прилагођавање у складу са економским и институционалним условима. У том смислу, она није статична, већ динамична категорија, која се прилагођава променама у ценама, обиму услуга и законским обавезама, како би одражавала актуелно стање и будуће потребе.

2.1 Дефиниција основног сценарија

Основни сценарио представља пројекцију јавних расхода која одражава постојеће јавне политике и економске услове без утицаја нових иницијатива или значајних промена у политикама. Овај приступ се заснива на континуитету тренутних програма и активности, уз корекције које се односе на промене цена и обима.

2.2 Основни економски показатељи и стандардни трошкови

Процена основног сценарија заснива се на кључним економским показатељима као што су стопа инфлације, раст БДП-а, курс валуте и цене енергената. Уз то, користе се стандардизовани трошкови за одређене категорије расхода како би се осигурала конзистентност у изради пројекција.

2.3 Претпоставке за израду основних сценарија

Кључне претпоставке укључују:

- Одржавање текућег нивоа и квалитета услуга,
- Усклађеност са најновијим макроекономским пројекцијама,
- Искључење ефеката нових политика.

2.4 Ниво на којем ће бити припремљене процене према основном сценарију

Пројекције ће бити припремљене на нивоу организационих јединица буџетских корисника, укључујући детаље по економским класификацијама расхода и издатака на четвртм нивоу у оквиру припадајућих програмских активности и пројеката. Ово омогућава детаљну анализу и транспарентност у процесу планирања.

Министарство финансија и буџетски корисници израду основног сценарија за расходе и издатке раде на нивоу апропријације, а подаци се за потребе анализе и одлучивања могу агрегирати на нивоу групе расхода за ниво власти, новоу програма, програмских активности/пројеката и нивоу корисника буџета. Министарство финансија кроз упутство за припрему буџета, буџетским корисницима доставља укупан оквир расхода за средњорочни период.

2.5 Постојеће и нове политике

Основни сценарио фокусира се на постојеће политике, док се нове иницијативе разматрају одвојено. Ово раздвајање омогућава јасну идентификацију утицаја нових политика на расположиви фискални простор.

Постојеће политике подразумевају програме, програмске активности и пројекте који су већ одобрени и у примени. Оне представљају основу за израду основног сценарија јер одражавају континуитет тренутних приоритета и коришћење расположивих ресурса. Нове политике, са друге стране, укључују иницијативе и мере које тек треба да буду предложене или усвојене и које могу значајно утицати на буџетске пројекције.

Примери:

- **Постојеће политике:** Исплата пензија, финансирање већ постојећих инфраструктурних пројеката, текуће субвенције за пољопривреду.
- **Нове политике:** Увођење нових социјалних програма, покретање великих капиталних инвестиција, измене у политици субвенција или социјалних давања.

Ово раздвајање је од кључног значаја за транспарентност у планирању и омогућава доносиоцима одлука да процене фискалне ефекте нових иницијатива без нарушавања основног сценарија.

Сви закони и подзаконска акта која су усвојена пре започињања циклуса планирања у оквиру циклуса предлагања приоритетних области финансирања или циклуса предлагања финансијских планова односно њихови финансијски ефекти исказани у ПФЕ обрасцу улазе у обрачун расхода и издатака у оквиру основног сценарија.

2.6 Консолидација и прикупљање података из различитих извора

Подаци за израду основних сценарија прикупљају се из више извора, укључујући интерне базе података буџетских корисника, макроекономске прогнозе и информације из информационих система као што су ИСКРА, СПИРИ и Портала за подношење ПФЕ образаца. Консолидација података обезбеђује јединствену и тачну основу за пројекције.

3. Корекције због промене цена и обима

Тачност пројекција основних сценарија у великој мери зависи од способности да се адекватно прилагоде променама у економским условима, ценама и обиму услуга или активности. Ово поглавље дефинише приступ корекцијама које треба применити како би пројекције одражавале реалне услове.

3.1 Прилагођавање пројекција на основу инфлације

Инфлација је кључни фактор који утиче на ниво јавних расхода. Прилагођавање пројекција укључује:

- Коришћење најновијих макроекономских пројекција инфлације, које обезбеђује Министарство финансија у оквиру Фискалне стратегије или Републички завод за статистику.
- Примена инфлационих стопа на релевантне категорије трошкова, као што су оперативни трошкови, материјал и услуге.
- Посебна пажња посвећена осетљивим категоријама као што су енергенти, храна и медицински материјал, где инфлација има значајан утицај.

Овај приступ осигурава да пројекције одражавају реалне цене у условима очекиваног економског окружења.

3.2 Корекције због промене обима и цена услуга и активности

Промене у обиму и ценама услуга и активности јавног сектора могу произаћи из повећања броја корисника услуга, проширења постојећих програма или других фактора. Методологија укључује:

- Анализу историјских података и трендова у обиму услуга.
- Идентификацију промена цена: На основу доступних података о промени цена које утичу на расходе и издатке постојећих политика, идентификују се области са значајним променама цена. Прилагођавање цена треба да се врши од случаја до случаја јер инфлација не утиче на све услуге или расхода на исти начин.
- Усклађивање пројекција са плановима рада и очекиваним потребама корисника.
- Увођење одговарајућих множилаца за повећање или смањење трошкова у складу са променама у обиму.

Овакве корекције су кључне за одржавање квалитета јавних услуга и транспарентност у планирању.

3.3 Индексирање цена код дугорочних уговора

Дугорочни уговори често укључују клаузуле за индексирање цена које омогућавају усклађивање са инфлацијом или другим променљивим факторима. У оквиру основних сценарија, индексирање се примењује на следећи начин:

- Утврђивање основних параметара индексације, као што су стопе инфлације, курс стране валуте или цене референтних производа.
- Примена индексације на уговорне обавезе, укључујући трошкове одржавања, грађевинске радове и набавке.
- Ревидирање дугорочних уговора на годишњем нивоу ради усклађивања са актуелним економским условима.

Индексирање омогућава реалистично пројектовање расхода, смањујући ризик од непредвиђених буџетских притисака.

3.4 Корекције за непредвиђене промене у обиму програма

Непредвиђене промене у обиму програма могу настати услед кризних ситуација, природних катастрофа или других изненадних догађаја. За такве случајеве, методологија предвиђа:

- Коришћење флексибилности буџета кроз промене апропријација, употребу текуће буџетске резерве и билансног простора.
- Редовно праћење извршења буџета и идентификацију одступања од пројекција.
- Брзо реаговање и ревизију пројекција како би се укључиле нове околности.

Овај приступ обезбеђује флексибилност и отпорност буџетског процеса у условима несигурности.

Применом горе наведених приступа, буџетски корисници ће бити у могућности да израде пројекције које су усклађене са реалним економским условима, што доприноси бољем управљању јавним финансијама.

4. Приступ у вези са зарадама

Расходи за запослене су категорија расхода у буџету која има значајно учешће у укупним расходима и издацима буџета. Такође, ови расходи представљају и категорију расхода која је уређена законима и другим подзаконским актима, тако да се приликом планирања мора водити рачуна о поштовању одредби које су прописане и правима запослених. Из тог разлога, битно је посебну пажњу посветити планирању ових расхода.

4.1 Методологија за пројекције зарада

Приликом планирања расхода за запослене полази се од постојећег броја запослених и извршења расхода за запослене у претходном периоду, планиране динамике прилива/одлива кадрова у наредном периоду, пројектују се средства потребна за евентуално повећање зарада (тзв.индексација зарада) и процењује ефекат промене параметара који утичу на зараде (промена неопорезивог износа зараде, промена стопа пореза и доприноса, повећање минималне зараде).

Например, ако се смањују стопе пореза и доприноса, биће потребно мање средстава за исплату зарада. Такође, ако се повећа неопорезиви износ зараде, биће потребно мање средстава за зараде. Ако дође до повећања минималне зараде или до повећања основице за исплату зарада, биће потребно више средстава за исплату.

За утврђивање масе средстава за расходе за запослене потребно је уважити следеће:

- **Посебно фискално правило за плате:**

Законом о буџетском систему прописано је посебно фисклано правило за ограничење расхода за плате, односно зараде у сектору државе, које налаже утврђивање расхода за запослене у сектору државе на одрживом нивоу, тако да се тежи томе да учешће расхода за запослене сектора државе у БДП буде до 10% (проценат се може кориговати навише у случају повећања обухвата сектора државе, односно наниже у случају искључивања ентитета из сектора државе).

Повећање плата, односно зарада може се вршити само у години у којој се процењује да ће учешће расхода за запослене сектора државе у БДП да буде до 10%, али тако да очекивано учешће расхода за запослене сектора државе у БДП, након усклађивања, не буде изнад наведеног процената. Проценат повећања плата, предвиђен за наредну буџетску годину, утврђује се законом о буџету Републике Србије за ту годину и примењује се на све ентитете који припадају сектору државе.

- **Прописи којима су регулисани расходи за запослене:**

Плате запослених које се обезбеђују у буџету Републике Србије регулисане су Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о платама државних службеника и намештеника, Законом о буџетском систему и другим посебним законима. На плате изабраних лица у Народној скупштини (народни посланици) и Влади примењују се одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама, на плате запослених у Министарству унутрашњих послова, Безбедносно-информативној агенцији, Министарству одбране, као и за носиоце правосудних функција (судије и тужиоци) примењују се одредбе посебних закона. На плате запослених који раде на спровођењу контроле у Управи царина, Пореској управи и Управи за спречавање прања новца, поред Закона о платама државних службеника и намештеника, примењују се и посебни прописи (уредбе, правилници, одлуке и др.) којима је регулисан њихов рад.

- **Подаци из Централизованог система за обрачун зарада ИСКРА:**

За утврђивање масе средстава за плате, како на нивоу Републике тако и на нивоу појединачних корисника, користе се подаци из система ИСКРА.

У оквиру овог система развијена је Аналитичка платформа која садржи велики број извештаја са предефинисаним анализама, табеларним, графичким и детаљним прегледима. Ове извештаје користе буџетски корисници и Сектор буџета приликом планирања расхода за постојеће запослене.

Кораци у утврђивању основног сценарија расхода за запослене су следећи:

- анализа извршења расхода за запослене у текућој години и пројекција краја године на основу кретања броја запослених и месечне масе зарада;
- идентификација промена у маси зарада која није последица индексације плата и промене броја запослених;
- корекција једнократних расхода.

Након израде основног сценарија за зараде, може се радити индексирање добијене основице са предвиђеном променом параметара (промена минималне зараде, промена стопа пореза и доприноса, промена неопорезивог износа) која представља нову политику уколико није системски уређено.

Средства за плате за наредне две године планирају се на нивоу године $t+1$, уз искључивање или укључивање једнократних плаћања (нпр. избори у одређеној години, завршетак пројекта,...).

4.2 Претпоставке о расту плата

Као што је раније наведено, проценат повећања плата, предвиђен за наредну буџетску годину, утврђује се законом о буџету Републике Србије за ту годину и примењује се на све ентитете који припадају сектору државе.

Уколико стопа раста плата по секторима у наредној години није позната у тренутку утврђивања припреме упутства за буџет (до 15. јула текуће године), лимити за буџетске кориснике утврђују се на нивоу основице која је утврђена на основу пројекције краја текуће године и корекције једнокраних расхода. На основу предложеног повећања плата за наредну годину, приликом израде нацрта закона о буџету за наредну годину, средства за плате ће бити коригована.

За године $t+2$ и $t+3$ пројекције се задржавају на нивоу масе за плате у години $t+1$.

4.3 Претпоставке о новим запошљавањима

Приликом предлагања финансијских планова буџетски корисници достављају и предлог кретања броја запослених за наредни средњорочни период.

Прилог који се попуњава садржи месечну динамику броја запослених и процену финансијских средстава за наведени број запослених. За израчунавање потребних средстава користе се подаци из ИСКРА система.

5. Приступ у вези са капиталним издацима

Капитални издаци обухватају средства потребна за реализацију пројеката изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре, обезбеђивање земљишта за изградњу, као и средства неопходна за улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину, а у функцији су јавног интереса. Капиталне издатке чине и све јавне инвестиције у нефинансијску имовину чији је век трајања, односно коришћења дужи од једне године, које су финансиране из републичког буџета, буџета локалне самоуправе, зајма и/или бесповратних средстава примљених у име Републике Србије или уз гаранције Републике Србије.

Уредбом о капиталним ближе се уређују садржина, начин припреме, оцене, процене спремности и одабира капиталних пројеката, праћење реализације, извештавање о учинку и вредновање свих позитивних и негативних ефеката капиталних пројеката, а у циљу делотворног и ефикасног управљања јавним средствима.

5.1 Пројекције капиталних издатака

Процес планирања капиталних издатака за наредну годину започиње анализом извршења у текућој години и пројекцијом краја године. На основу кретања у текућој години и корекција једнократних издатака, утврђује се основица за наредну годину. Тако утврђена основица коригује се са променом параметара (промена обима и цена).

Планирање капиталних издатака се може поделити на три категорије: планирање набавке капиталних добара у оквиру редовних активности корисника, планирање средстава за реализацију започетих вишегодишњих пројеката и планирање средстава за нове пројекте.

Основни сценарио за капиталне издатке представља збир процењених средстава за набавку капиталних добара у оквиру редовних активности корисника и за започете вишегодишње пројекте.

1. Планирање набавке капиталних добара у оквиру редовних активности корисника (набавка рачунара, канцеларијског намештаја и слично) планира се на основу издатака у текућој години и праћења трендова у претходном периоду и тако утврђен основни ниво издатака може се кориговати за једнократне издатке и промене цена.

2. Вишегодишњи капитални пројекти који су започети у претходном периоду планирају се на основу кретања у претходном периоду, достављене динамике извршења за наредни период и евентуалне промене обима и цена.

Законом о буџетском систему прописано је да директни, односно индиректни корисници буџетских средстава могу преузети обавезе по уговору који се односи на капиталне издатке и захтева плаћање у више година у складу са предвиђеним средствима из прегледа планираних капиталних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две буџетске године у општем делу буџета за текућу годину.

3. Нови капитални пројекти укључују се у буџет за наредни период уколико постоји слободан фискални простор за капиталне издатке и у складу са приоритетима за наредни средњорочни период.

5.2 Приоритети у капиталним издвајањима

Приоритете у капиталним издвајањима имају започети капитални пројекти. За ове пројекте потребно је ажирирати динамику потребних средстава по годинама. Уколико се утврди значајно одступање од плана реализације капиталног пројекта, корисник доставља образложење разлога одступања и предлог измењеног плана реализације.

Средства за набавку капиталних добара у оквиру редовних активности корисника планирају се у износу који је неопходан за обављање надлежности корисника.

Нови капитални пројекти планирају се у складу са фискалним простором за капиталне издатке и приоритетима Владе. Уредбом о капиталним пројектима дефинисано је да Комисија за капиталне инвестиције као радно тело Владе, сагледава републичке капиталне пројекте у контексту њиховог значаја за економски развој и одлучује о укључивању трошкова реализације републичких капиталних пројеката у буџет. Рангирањем пројеката на Листи припремљених пројеката, Комисија одлучује који ће пројекти са листе имати приоритет у финансирању, уз навођење извора финансирања и временског оквира.

5.3 Утицај капиталних издатака на будуће трошкове

Приликом планирања капиталних пројеката, потребно је сагледати ефекте на буџет који ће настати након завршетка капиталног пројекта, односно планирати расходе који се односе на коришћење и рад.

6. Стандард за претпоставку да „нема промена политике“

Претпоставка „нема промена политике“ подразумева израду пројекција заснованих на постојећем законодавном и институционалном оквиру, без укључивања нових иницијатива, програма или измена политика које нису формално усвојене у тренутку израде сценарија. Овај стандард осигурава да основни сценарији одражавају реално стање и тренутне обавезе јавног сектора, пружајући неутралну основу за процену будућих прихода и расхода. Применом овог приступа, буџетски корисници могу да избегну непредвидиве факторе и осигурају конзистентност у планирању, што је кључно за транспарентност и кредибилност буџетског процеса.

6.1 Дефиниција концепта „нема промена политике“

Претпоставка „нема промена политике“ подразумева да се у изради основних сценарија полази од тренутно важећих јавних политика, законских и регулаторних оквира, као и постојећих програма и мера који су већ одобрени и финансирани. Овај концепт искључује:

- Утицај нових или предложених политика које тек треба да буду усвојене;
- Значајне измене у структури или обиму постојећих програма;

- **Промене у законодавству које нису званично усвојене до тренутка израде сценарија.**

Циљ овог концепта је обезбеђивање реалистичних и одрживих пројекција које представљају полазну основу за планирање.

Потребно је посебно нагласити важност што квалитетније процене финансијских ефеката закона и подзаконских аката и прецизно попуњавање ПФЕ обрасца приликом предлагања нових аката Влади на усвајање. Овај процес обезбеђује да се економски и финансијски ефекти нових прописа и иницијатива у потпуности разумеју пре њиховог усвајања. На тај начин, пројекције засноване на основним сценаријима остају поуздане, а буџетски процес транспарентан. Непотпуна или неквалитетна процена ефеката може довести до изненадних финансијских притисака и нарушавања планирања, што истиче неопходност одговорног и систематског приступа приликом предлагања нових аката Влади.

6.2 Примена стандарда у пројекцијама

У примени стандарда „нема промена политике“, буџетски корисници треба да следе ове кораке:

1. **Идентификација постојећих програма:** Преглед и класификација текућих програма и активности на основу важећих буџетских одлука.
2. **Ажурирање финансијских података:** Коришћење најновијих доступних информација о трошковима, обиму активности и економским индикаторима.
3. **Усклађеност са макроекономским пројекцијама:** Примена званичних макроекономских претпоставки (инфлација, раст БДП-а, девизни курс итд.) на пројекције.
4. **Очување статус кво:** Пројекције се заснивају на тренутним политикама и не укључују предлоге за нове иницијативе, чак и ако су у напредној фази планирања.

Овај стандард омогућава доследност и транспарентност у пројекцијама, чиме се минимизирају потенцијалне грешке или несигурности у планирању.

Раздвајање програма и пројекта на постојеће и нове политике потребно је вршити на основу следећих критеријума:

Р.бр.	Опис	Постојећа / нова политика
1.	Програм са свим припадајућим програмским активностима и пројектима – већ постоји у усвојеном буџету	Постојећа политика
2.	У оквиру постојећег програма (постоји у усвојеном буџету) – додаје се један или више нових програмских активности/пројеката. Те нове програмске активности/пројекти (али само они) су нова политика	Нова политика
3.	Предлажу се нови програми са припадајућим програмским активностима и пројектима (који не постоје у усвојеном буџету)	Нова политика

4.	Предлаже се реорганизација усвојене програмске структуре – спајање или раздвајање постојећих програмских активности/пројеката. Уместо постојећих исказују се нове програмске активности/ пројекти – али се овде и даље ради о реализацији постојећих политика.	Постојећа политика
5.	У оквиру постојећег програмске активности/ пројекта, на једном или више конта исказују се процењени ефекти нове политике:	Нова политика
	Примери:	
5.1.	- промена броја корисника накнада, социјалних давања... - настала искључиво кроз промену критеријума утврђених одговарајућим актом	Нова политика
5.2.	- промена висине накнада, социјалних давања, субвенција... - утврђених одговарајућим актом	Нова политика
6.	У оквиру постојећег програмске активности/ пројекта, на једном или више конта исказују се додатни ефекти услед промене параметара који утичу на износ накнада, давања и сл. (повећање цена, повећање броја корисника на основу постојећих аката)	Постојећа политика

Један од принципа приликом одлучивања за раздвајање на постојеће и нове политике јесте и дискреционо одлучивање о обиму услуга.

6.3 Изузеци и корекције од стандардне претпоставке

Иако је принцип „нема промена политике“ полазна основа, постоје одређени изузеци и корекције које могу бити укључене:

1. **Законске и уговорне обавезе:** Промене које произлазе из већ усвојених закона, уговора или међународних обавеза морају бити укључене у пројекције, чак и ако оне доводе до значајног повећања трошкова.
2. **Аутоматски корективни механизми:** На пример, индексација пензија или зарада у јавном сектору која је законом прописана.
3. **Усвојене али непотпуно имплементирани мере:** Мере које су званично усвојене, али чија имплементација тек почиње, морају бити укључене у пројекције.
4. **Непредвиђене околности:** У случајевима ванредних ситуација или шокова (нпр. природне катастрофе, пандемије, енергетске кризе или глобалне економске кризе), могу се укључити корекције које одражавају реалне услове.

Сваки изузетак или корекција морају бити јасно документовани и оправдани како би се обезбедила транспарентност у процесу израде основних сценарија.

Примена овог стандарда омогућава буџетским корисницима да креирају пројекције које су засноване на реалним и проверљивим претпоставкама, чиме се обезбеђује поузданост основних сценарија као основе за доношење фискалних одлука.

7. Праћење и ажурирање пројекција

Праћење програма и активности је континуиран процес који обезбеђује тачност и релевантност пројекција. Кључни кораци укључују:

1. Успостављање система за редовно прикупљање података;
2. Поређење остварених резултата са пројекцијама;
3. Ажурирање сценарија на основу нових података и анализа.

Посебна пажња посвећује се транспарентности у процесу ажурирања, како би сви релевантни актери били благовремено информисани о изменама и њиховим импликацијама на буџет и оперативне активности.

8. Рад у систему за израду основних сценарија

Припрема буџета и пројекције средњорочног оквира расхода врше се у два система – Аналитичка платформа у систему ИСКРА и систем СПИРИ.

8.1 Рад у систему СПИРИ у оквиру модула за планирање буџета

У оквиру система СПИРИ уносе се предлози финансијских планова буџетских корисника и врше корекције на нивоу апропријације буџетских корисника. Такође, припремају се различити извештаји на нивоу буџетских корисника и извештаји који су неопходни за припрему закона о буџету.

Свака буџетски корисник је одговоран за унос својих пројекција у модул за планирање буџета. Овај процес подразумева:

- **Унос плана у оквиру лимита:** Буџетски корисници уносе своје планове на четвртом нивоу економске класификације у оквиру два планска циклуса – *Приоритетне области финансирања и Буџет*.
- **Унос детаљних образложења расхода и издатака у лимиту и ван лимита** – За сваку економску класификацију на којој је планиран расход или издатак потребно је навести опис у које сврхе ће се трошити планирана средстава
- **Унос програмских информација** – Буџетски корисници уносе податке о свим својим програмима, програмским активностима и пројектима у оквиру којих су планирали расходе и издатке у складу са Упутством за припрему програмског буџета и смерницама и препорукама Министарства финансија датим у Упутствима за предлагање приоритетних области финансирања и финансијских планова.

- **Унос примедби на нацрт закона:** СПИРИ омогућава унос примедби корисника на достављени нацрт закона о буџету. Корисници уносе кроз систем предлог прерасподеле средстава и захтеве за додатна средства на трећем нивоу економске класификације.

У Систем СПИРИ након отварања новог планског циклуса се учитавају све економске класификације коришћење у претходном планском циклусу, као и постојећи програми, пројекти и програмске активности са припадајућим програмским информацијама које су коришћење у претходном планском циклусу. Буџетски корисници ове податке могу користити као основу за планирање уз неопходне измене и допуне. Систем СПИРИ дозвољава буџетским корисницима да отварају нове програме, програмске активности и пројекте што се по правилу сматра новом политиком не улази у обрачун расхода и издатака у оквиру основног сценарија уз одређене изузетке:

- Унапређење постојеће програмске структуре
- Измена закона о министарствима

Модул за планирање у систему СПИРИ обезбеђује израду детаљних извештаја који обухватају:

- **Средњорочне пројекције расхода:** Буџетски корисници уносе податке за три буџетске године на четвртом нивоу економске класификације. Министарство финансија врши корекцију на трећем нивоу економске класификације и доставља на мишљење буџетским корисницима.
- **Финансијске и програмске податке:** Финансијски подаци обухватају износе потребних средстава за реализацију активности и образложења предложених износа по економским класификацијама. Програмске информације укључују циљеве, индикаторе, правни основ, сврху, опис програма и активности. Ови подаци се редовно проверавају и коригују од стране аналитичара.

8.2 Намена и значај Аналитичке платформе Министарства финансија

Аналитичка платформа представља модул за планирање и извештавање у оквиру система ИСКРА. У оквиру ове платформе развијени су модели за извештавање, модели за симулацију ефеката промене одређених параметара, модели за праћење извршења буџета и пројекцију краја године, модели за планирање средњорочног оквира расхода. На основу наведених модела и везе са другим системима и апликацијама Министарства финансија, који су битни за планирање буџета, олакшана је припрема средњорочног оквира расхода и повећана кредибилност расхода.

8.3 Основне функционалности Аналитичке платформе од значаја за буџетске кориснике

На основу података који се налазе у систему, развијени су различити извештаји и интерактивни панели за анализу података који се односе на расходе за запослене. Припемљени су предефинисани извештаји у којима се могу добити подаци за све кориснике, али и уважене специфичности свих корисника како би за своје потребе могли добити све податке из извештаја и анализирати број и структуру запослених и расходе за запослене.

8.4. Континуирано унапређење

Потребно је да Министарство финансија редовно ажурира Аналитичку платформу за планирање и извештавање како би одговорило на нове захтеве и изазове у процесу израде основних сценарија.