

На основу члана 35. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др.закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20)

Министар финансија доноси

## **УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2022. ГОДИНУ И ПРОЈЕКЦИЈА ЗА 2023. И 2024. ГОДИНУ**

У складу са чланом 35. Закона о буџетском систему буџетски корисници, на основу овог упутства, припремају предлог финансијског плана, за 2022. годину, са пројекцијама за 2023. и 2024. годину.

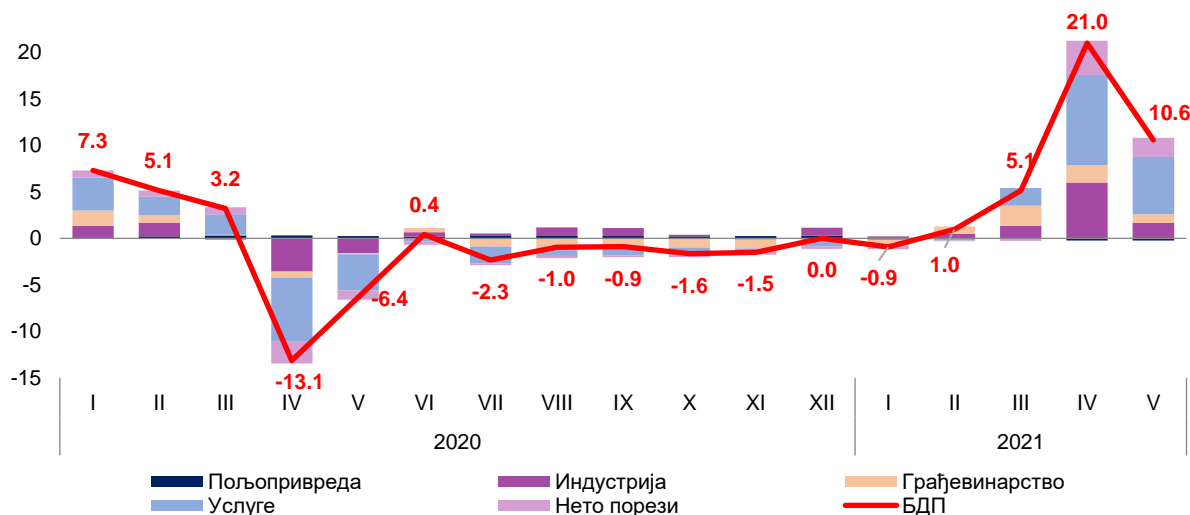
### **1. Основне економске претпоставке и смернице за припрему предлога финансијског плана буџетског корисника и нацрта буџета Републике Србије са средњорочним пројекцијама**

Глобална криза која је погодила светску економију као последица пандемије коронавируса неминовно се одразила и на привреду Србије. Међутим, достигнута фискална равнотежа и ценовна и финансијска стабилност у претходном периоду омогућиле су креирање свеобухватног економског пакета подршке привреди и становништву у 2020. години вредног 12,9% БДП, чиме је очувана макроекономска стабилност и створене основе за убрзани опоравак. Избегнут је сценарио драматичног пада БДП са којим су се суочиле многе земље. Тако је у 2020. години забележена контракција привреде од само 1,0% што представља један од најбољих резултата у Европи да би већ у првом кварталу 2021. године БДП премашио ниво из пред-пандемијског периода. Почетком 2021. године Влада је креирала додатни фискални пакет подршке привреди и становништву у вредности од 4,5% БДП и обезбедила додатни фискални простор намењен већим капиталним улагањима. Истовремено, успешан процес имунизације становништва, уз обезбеђену доступност вакцина свим старосним групама, у значајној мери утиче на побољшање епидемиолошке ситуације и постепено попуштање рестриктивних мера. На тај начин стварају се предуслови и за потпуни опоравак појединих услужних делатности које су највише биле погођене епидемијом попут туризма, угоститељства, забавних и рекреативних услуга, али и за додатно убрзање раста осталих делова привреде, а посебно индустрије и грађевинарства. Мере које у свом фокусу имају ублажавање последица епидемије остају приоритет креатора економске политике и у наредном периоду. Поред тога, напори су усмерени на интензивирање реформских процеса, како би се обезбедио континуитет побољшања привредног окружења, напретка на међународним листама конкурентности и даљег подизања кредитног рејтинга земље. Препозната је неопходност проналажења нових извора раста, па су иновације, истраживање и развој и креативне индустрије у сталном фокусу приликом дефинисања будућих политика. Како би се подржао економски раст и осигурао одрживији и еколошки прихватљивији развој један од приоритета Владе биће и имплементација зелених пројеката и подршка програму зеленог раста.

**Према подацима РЗС, раст БДП у првом кварталу 2021. године износио је 1,7%.** Посматрано са производне стране, раст је вођен грађевинарством и индустријском производњом који су дали позитиван допринос од 0,8 п.п. и 0,7 п.п. респективно. Опоравак приватне грађевинске оперативе уз наставак реализације инфраструктурних радова резултирали су растом грађевине од 19,5%, док је индустрија наставила са повољним кретањима и забележила раст од 3,5%. Први пут од избијања епидемије и сектор услуга бележи позитиван допринос који је износио 0,5 п.п. пре свега услед раста у делатностима трговине, ИКТ и финансијских услуга. Допринос нето пореза је био благо негативан услед и даље мање приватне потрошње домаћинства. Посматрано по агрегатима употребе БДП, ефекти епидемије највише су се одразили на личну потрошњу, и поред раста реалног дохотка становништва, услед присутних ограничења и примене здравствених мера и последично мањег коришћења туристичких, угоститељских и саобраћајних услуга. Инвестиције су забележиле повећање у првом кварталу од 10% мг. и допринеле расту БДП са 2,0 п.п. Активирање нових извозно оријентисаних капацитета, као и повећање извоза пољопривредних производа утицали су на снажан раст реалног извоза током првог квартала 2021. године, док је, увозна активност забележила благо смањење, тако да је нето извоз са доприносом од 4,8 п.п. био главни генератор привредног раста у првом тромесечју 2021. године.

**Месечна динамика привредне активности наставила је са растом током априла и маја 2021. године.** То потврђује и Индикатор привредне активности (ИПАС) који Министарство финансија израђује за потребе сагледавања месечне динамике укупне економске активности, према коме је раст БДП у априлу и мају износио 21,0% мг и 10,6%, респективно. Тиме је привредни раст у првих пет месеци према процени Министарства финансија износио 6,9%.

**Индикатор привредне активности по секторима, (доприноси расту, п.п.)**



**Упркос бољим остварењима од почетка године од пројектованих, Министарство финансија, због и даље присутне високе неизвесности и уважавајући поштовање принципа опрезности, остаје при процени годишњег раста БДП од 6% у 2021. години.** Међутим, уколико се настави динамика раста економске активности из претходних месеци потпомогнута усвојеним пакетом економских мера, напретком у процесу вакцинације и даљим опоравком спољне тражње, раст БДП би у 2021. години могао да буде и већи, те матрицу ризика оцењујемо као асиметричну навише.

**Узимајући у обзир актуелне економске показатеље и изгледе за Републику Србију и међународно окружење задржана је пројекција привредног раста за 2022. годину од 4,0% м.г.** Мере које у свом фокусу имају ублажавање последица епидемије остају приоритет креатора економске политике и у наредном периоду. Поред тога, напори су усмерени на интензивирање реформских процеса, како би се обезбедио континуитет побољшања привредног окружења, напретка на међународним листама конкурентности и даљег подизања кредитног рејтинга земље. Препозната је неопходност проналажења нових извора раста, па су иновације, истраживање и развој и креативне индустрије у сталном фокусу приликом дефинисања будућих политика. Како би се подржао економски раст и осигурао одрживији и еколошки прихватљивији развој један од приоритета Владе биће и имплементација зелених пројеката и подршка програму зеленог раста.

**Посматрано по агрегатима употребе раст БДП у 2022. години ће бити вођен домаћом тражњом која ће обезбедити допринос од 3,8 п.п, а позитиван утицај од 0,2 п.п. имаће и нето извоз.** Све три компоненте домаће тражње позитивно ће допринети расту економске активности. Повољна кретања на тржишту радне снаге и очекивано реално повећање зарада, како у приватном тако и у јавном сектору, стабилан раст пензија и наставак повољних услова финансирања, резултираће растом личне потрошње од 3,2% и следствено највећем учешћу овог агрегата у БДП, допринеће расту економске активности са 2,2 п.п. У 2022. години инвестиције ће бити друга по значају компонента у погледу позитивног доприноса расту БДП, што је веома важно са становишта његове одрживости. Очекује се међугодишње повећање од 6,0%, односно допринос расту БДП од 1,4 п.п. Динамика инвестиционе активности биће у потпуности опредељена приватним инвестицијама и даљим повећањем производних капацитета привреде, пре свега у секторима који производе разменљива добра, док ће допринос јавних инвестиција бити неутралан услед високе базе из 2021. године и рекордног учешћа у БДП од 7,2%. За разлику од ове две компоненте домаће тражње, потрошња државе ће у 2022. години забележити спорији раст него претходних година, пре свега услед постепеног смањења издатака за потребе здравства. Очекивани опоравак спољне тражње, уз активирање нових производних капацитета као резултат ефектуирања страних директних инвестиција из претходног периода, резултираће растом извоза од 9,5%. С друге стране, умерено повећање приватне потрошње као и инвестиција имаће за последицу и раст увоза од 7,4%. Оваква динамика спољнотрговинске размене резултираће позитивним доприносом нето извоза расту БДП од 0,2 п.п.

**Посматрано са производне стране, повећање креиране БДВ очекује се код свих сектора.** Услужни сектор ће у 2022. години имати улогу доминантног носиоца раста са доприносом од 1,9 п.п. Раст би требао да буде диверсификован и остварен у већини услужних делатности а посебно снажан у ИКТ сектору, трговини и саобраћају, док се повратак на пред-пандемијске нивое очекује у туризму и угоститељству као и услугама рекреације и забаве. Укупна индустрија ће са даљим опоравком спољне тражње и активирањем нових производних капацитета наставити са растом и током 2022. године и допринети расту БДП са 1,1 п.п. Грађевинска активност би требала да оствари солидан раст у 2022. години пре свега услед убрзања приватне грађевинске оперативе, али и наставак реализације инфраструктурних пројеката што би резултирало доприносом расту БДП од 0,3 п.п. у 2022. години. За сектор пољопривреде, под претпоставком просечних агрометеоролошких услова уз наставак тренда повећања продуктивности, пројектован је благи позитиван допринос од 0,1 п.п. у 2022. години.

**Успех економског пакета мера верификован је изостанком значајнијих негативних ефеката пандемије на тржиште рада.** Очувана су радна места и зараде, како у приватном тако и у јавном сектору, а сценарио осетнијег повећања

незапослености је избегнут. Тако, према подацима Анкете о радној снази стопа незапослености у 2020. години је била смањена за 1,5 п.п, у односу на претходну годину и износила је 9,7% док су зараде биле реално веће за 7,7%. Истовремено, повећање плата и пензија није угрозило успостављену макроекономску равнотежу и допринело је бржем опоравку домаће тражње. Поред тога, активним учешћем у социо-економском дијалогу повећана је и минимална цене рада на начин који не оптерећује додатно привреду и не угрожава њену конкурентност, а са интенцијом да се обезбеди инклузивни привредни раст и креира амбијент социјалне кохезије. Почетак 2021. године, и поред истека ефеката претходно донесеног пакета мера, карактеришу боља од очекиваних кретања на тржишту рада, нарочито код зарада, што је пре свега резултат привредног раста, а све то је било подупрто отпочетом масовном вакцинацијом становништва и самим тим брзим изласком из оквира неизвесности изазване пандемијом. Тако, у прва четири месеца, просечан број запослених био је већи за 3,5%, у поређењу са истим периодом претходне године, што је било, пре свега резултат раста запослености у приватном сектору (4,7%), док је у јавном сектору раст износио 0,4%. Истовремено најснажнији секторски допринос расту запослености долази од прерађивачке индустрије, трговине и ИКТ. Према новој методологији Анкете о радној снази стопа незапослености је у првом кварталу износила 12,8%. Добро стање на тржишту рада огледа се у расту зарада, који је резултат, пре свега, опште стабилности економије и привредног раста. У прва четири месеца просечна нето зарада је реално повећана за 6,2%, м.г. и износила је 63.912 динара, при чему је скоро 80% раста потекло од приватног сектора. Посматрано по делатностима, више од половине укупног раста зарада било је опредељено растом зарада у прерађивачкој индустрији, здравству и трговини.

**Добро одмерене мере креатора економске политике, као одговор на пандемију, које су биле усмерене, пре свега на одржавање привредног раста и очување запослености, створиле су снажну подлогу за наставак позитивних кретања на тржишту рада и у наредном периоду.** Уз то, побољшање епидемиолошке ситуације, кроз отпочету имунизацију становништва сигуран је пут ка потпуном отварању економије, што ће уз досадашња позитивна кретања, очекиван висок привредни раст, као и даљу посвећеност Владе повећању броја запослених, као једном од приоритетних циљева економске политике, у средњем року резултирати даљим смањењем стопе незапослености и растом зарада. Поред наведеног, позитивна очекивања су резултат континуираног рада на побољшању услова рада, унапређивању институција тржишта рада, подстицању запошљавања и укључивања на тржиште рада теже запошљивих лица, као и подршке регионалној и локалној политици запошљавања. Такође, континуирано се ради на унапређивању радне снаге у погледу квалитета, као и на улагању у људски капитал, све у циљу лакшег општег запошљавања, а нарочито у оном делу привреде који има већу додату вредност. Такође, интензивираним радом инспекцијских служби, а након унапређења радног законодавства и донесених мера у правцу пореског растеређења рада, наставиће се смањивање броја запослених у сивој зони и њихово превођење у контингент формално запослених. Овим мерама ће услови рада, у погледу права и осигурања радника, бити побољшани, а позитиван ефекат ће се одразити и на приходе буџета.

**Као резултат ниских инфлаторних притисака, који су били подупрти падом домаће тражње и знатним смањењем цена нафте на међународном тржишту, али и услед стабилних кретања на девизном тржишту, инфлација се у 2020. години кретала на ниском нивоу, упркос негативним ефектима коронавируса.** Тако је крајем 2020. године инфлација била незнатно испод доње границе одступања од циља и износила је 1,3%, м.г. Раст цена дувана, телефонских услуга, туристичких аранжмана, месних прерађевина, телефонске опреме и јестивих уља је био у значајној мери ублажен

снажним падом цена нафтних деривата. Инфлација се почетком 2021. године кретала на нешто вишем нивоу у односу на претходни период. На овакво кретање инфлације утицали су фактори привременог карактера, пре свега, пораст светских цена нафте, поврћа и електричне енергије, али и њена ниска базна вредност. Тако у мају раст потрошачких цена на међугодишњем нивоу је износио 3,6%. Услед дејства привремених фактора инфлација ће се у наредном једногодишњем периоду кретати око циљане вредности.

**Пандемија која је задесила глобалну економију као и последице „закључавања” привреда у великој мери одразиле су се на кретања у спољној трговини током претходне године, а посебно у другом кварталу.** Међутим, опоравак спољнотрговинске активности започет је већ током трећег тромесечја услед побољшања епидемиолошке ситуације, ублажавања мера, као и постепеног отварања економија. У таквим околностима обим спољнотрговинске робне размене у 2020. години према подацима РЗС смањен је за само 3,4%, уз пад извоза од 2,8% и увоза за 3,8%. Спољнотрговинска робна размена је почетком 2021. године наставила са позитивним кретањима. Током првих пет месеци, обим спољнотрговинске размене је повећан за 22,5%, и износио је 18,8 млрд евра. У овом периоду, извоз робе је вредео 8,3 милијарде евра, што је повећање од 28,3% мг. Код прерађивачке индустрије забележен је раст извоза од 1,6 млрд евра. У оквиру прерађивачке индустрије, раст је забележен у 20 од 23 делатности. Највећа повећања су регистрована код извоза електричне опреме (54,1%), моторних возила и приколица (42,8%) и гумарске индустрије (30,8%), док су истовремено забележене и високе стопе раста извоза у хемијској (36,2%) и нафтној индустрији (32,3%). На раст извоза позитивно се одразио и виши извоз пољопривреде и рударства. У периоду јануар-мај 2021. године, увоз робе износио је 10,6 милијарди евра, што је раст од 18,3% мг. у односу на исти период претходне године. Раст увоза забележен је код свих категорија производа. Више од половине раста увоза опредељена је вишим увозом репроматеријала, док је код потрошне робе и опреме забележен раст од 242,2 и 189,2 мил. евра, респективно. Пројекцијом за 2022. годину предвиђено је даље побољшање спољнотрговинских токова које се заснива на модернизацији и ширењу производних капацитета у делатностима разменљивих добара, јачању конкурентности на међународном тржишту и освајању нових тржишних ниша. Очекује се да ће досадашњи интензивирани инвестициони циклус из опоравак спољне тражње имати утицај на извозну активност и учинити је динамичнијом од увозне тако да се очекује раст робног извоза у еврима у 2022. години од 10,8% и увоза за 8,7%.

#### Прилог 1 – Процена основних макроекономских индикатора

	2021	2022
Стопа реалног раста БДП, %	6,0	4,0
БДП у текућим тржишним ценама (у млрд. динара)	5.938,1	6.342,1
Стопа номиналног раста БДП, %	8,7	6,8
Извори раста: процентне промене у сталним ценама		
Лична потрошња	5,8	3,2
Државна потрошња	3,0	1,1
Инвестиције у основна средства	14,3	6,0

	2021	2022
Извоз робе и услуга	13,8	9,5
Увоз робе и услуга	13,4	7,4
<b>Раст БДВ по секторима и нето пореза, %</b>		
Пољопривреда	-4,0	0,8
Индустрија	6,4	5,8
Грађевинарство	16,1	6,4
Услуге	6,0	3,7
Нето порези	6,3	3,2
<b>Кретање цена, %</b>		
БДП дефлатор	2,6	2,7
Потрошачке цене (годишњи просек)	2,6	2,5
<b>Фискални индикатори, % БДП</b>		
Фискални резултат опште државе	-6,9	-3,0
Консолидовани приходи	41,8	41,8
Консолидовани расходи	48,7	44,7
Бруто дуг сектора опште државе	60,0	59,3

### **Измењен фискални оквир за 2021. годину - РЕБАЛАНС БУЏЕТА**

Фискални дефицит буџета Републике, као и буџета опште државе у 2021. години, према последњим проценама, износиће 6,9% БДП. У односу на резултат предвиђен оригиналним буџетом за 2021. годину дефицит је већи за 3,9 п.п. (планирани дефицит износио је 3% БДП).

Следећи фактори довели су до ревизије фискалног резултата у текућој години:

- операционализација трећег пакета економске подршке привреди услед продуженог трајања пандемије КОВИД-19;
- обезбеђивање додатних средстава за здравствену заштиту становништва;
- повећано улагање у инфраструктурне пројекте у циљу опоравка привредног раста;
- ревизија пројекције прихода опште државе.

Промене на приходној и расходној страни усвајање ребаланса буџета за 2021. годину, који је Народна скупштина усвојила током априла ове године.

Борба са пандемијом настављена и током 2021. године. Примена епидемиолошких мера је на снази уз истовремену масовну вакцинацију становништва. Позитивни ефекти претходног програма економске подршке пренели су се и на почетак

2021. године, али продужено деловање пандемије, са неизвесним временским трајањем, условило је потребу за новим пакетом подршке привреди и становништву. Како би се очували постигнути резултати и достигли пројектовани циљеви опоравка економске активности у 2021. години, неопходно је било издвојити додатна средства подршке, са већим акцентом на оне делатности које су диспропорционално погођене применом продужених епидемиолошких мера. Већа издвајања предвиђена су и у виду помоћи најугроженијим категоријама становништва.

Додатни пакет мера у 2021. години предвиђен је у обиму од 4,5% БДП. Ефекат пакета мера на фискални резултат у 2021. години процењен је на 2,5% БДП.

Иако пројекција стопе реалног раста БДП за 2021. годину у овом тренутку није ревидирана, оригинална пројекција прихода опште државе је била конзервативна, услед опрезности и неизвесности у погледу макроекономских кретања, нарочито на тржишту рада. Слабији ефекти пандемије, као и епидемиолошких мера, на економска и кретања прихода буџета, него што се првобитно очекивало, и бржи опоравак привреде главни су разлози измене у висини и структури буџетских прихода. Осим тога, позитивни ефекти новог пакета мера додатно ће утицати на бржи раст прихода.

### **Правци фискалне политике у 2022. години**

У наредном средњорочном периоду економска и фискална политика зависиће од тока пандемије и успеха на пољу борбе против ње. Циљеви фискалне политике свакако су усмерени на одржање фискалне стабилности и смањење учешћа јавног дуга у БДП. Средњорочни фискални оквир предвиђа постепено смањење дефицита опште државе на ниво од 1,0% БДП до 2024. године и пад учешћа јавног дуга на 55,5% БДП. У 2022. години предвиђен је дефицит у износу од 3% БДП. Захваљујући мерама фискалне консолидације у претходном периоду створен је фискални простор који је омогућио богате пакете мера у склопу борбе против ефеката кризе изазване пандемијом током 2020. и 2021. године. У наредној години не очекује се истоветан утицај пандемије који би захтевао сличан пакет мера, али биће обезбеђене одређене резерве у случају продужетка здравствене кризе. Располовив фискални простор у 2022. години биће одређен за наставак улагања у капиталне инвестиције и здравствени систем, умерено повећање пензија и плата у јавном сектору као и наставак пореског растеређења привреде. Ове мере и њихове фискалне импликације дизајниране су тако да не угрозе стабилност јавних финансија и темпо смањења јавног дуга, затим да одрже животни стандард становништва и помогну привредни развој, али и да осигурају флексибилност реакције на евентуалне нове ударе кризе.

### **2. Обим средстава, односно лимит расхода и издатака буџетског корисника за 2022. годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године**

У овом упутству утврђују се смернице за планирање појединих категорија расхода и издатака као и ограничења расхода и издатака корисника буџетских средстава.

Приликом утврђивања лимита расхода и издатака за сваког буџетског корисника, пошло се од важеће организационе, функционалне и програмске структуре, надлежности корисника према Закону о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 128/20), предлога приоритетних области финансирања буџетских корисника, извршења расхода и издатака у протеклом периоду и пројекције извршења расхода и издатака до краја 2021. године, као и остварених учинака програма.

Код буџетских корисника код којих је у току 2021. године дошло до промена у организационој структури или у надлежностима, извршена је одговарајућа корекција

обима средстава за 2021. годину, што је представљало основ за утврђивање лимита за 2022. годину.

Такође, у утврђеним лимитима садржана су финансијска средства која су потребна за спровођење донетих закона, измена закона, као и других аката у 2021. години и ранијим годинама, а који захтевају ангажовање финансијских средстава у 2022. години и наредне две године. Наведена средства планирана су на основу процене финансијских ефеката достављених од стране буџетских корисника приликом предлагања тих аката.

Финансирање нових пројеката у оквиру лимита корисници могу предложити уколико је дошло до ослобађања фискалног простора услед завршетка финансирања неке од постојећих мера, гашења оних мера које нису дале жељене резултате финансирања и остварених уштеда.

Уколико буџетски корисници имају потребу за додатним средствима, потребно је детаљно образложити захтев и износ по Програмима, Програмским активностима/Пројектима и економским класификацијама.

Ограничења расхода по корисницима буџетских средстава постављена су на изворима финансирања 01 - Општи приходи и примања буџета, 10 - Примања од домаћих задуживања и 11 - Примања од иностраних задуживања.

Уколико корисници буџетских средстава очекују донације, апропријације прихода и расхода (извор финансирања 05 и 06) могу планирати у складу са очекиваним износом средстава донације. Апропријације прихода и примања, расхода и издатака из извора финансирања 07 - Трансфери од других нивоа власти, 08 - Добровољни трансфери од физичких и правних лица и 09 - Примања од продаје нефинансијске имовине, могу се планирати у складу са реално очекиваним приливом средстава по том основу.

У складу са успостављањем децентрализованог система управљања средствима ЕУ, извор финансирања 56 - Финансијска помоћ ЕУ, треба планирати у складу са оствареним приливом у текућој години и очекиваним приливом средстава из ЕУ у наредној години, а што је детаљније објашњено у Инструкцији за обезбеђивање износа суфинансирања пројеката који се финансирају из финансијске помоћи Европске уније, достављене у прилогу овог упутства.

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

Распоред лимита по „главама” у оквиру раздела је прелиминаран. Надлежно министарство може да предложи другачији распоред у оквиру укупног лимита.

Ограничења расхода по корисницима буџетских средстава постављена су на групи конта 41 - Расходи за запослене, као и на економским класификацијама 411 - Плате, додаци и накнаде запослених (зараде) и 412 - Социјални доприноси на терет послодавца, на нивоу главе. Приказ лимита је доступан кроз апликацију за припрему буџета „БИС” приликом уноса предлога финансијског плана буџетског корисника.

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



Напомињемо да приликом израде Нацрта закона о буџету Републике Србије за 2022. годину, утврђени обим средстава, односно укупан износ расхода и издатака буџетских корисника може бити коригован, на основу ревидиране Фискалне стратегије, као и имајући у виду још увек неизвесну ситуацију везану за епидемиолошку ситуацију проузроковану ширењем болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, као и обавезу државе да финансира пре свега трошкове везане за очување здравља и живота људи.

### **Група конта 41 - Расходи за запослене**

Плате запослених које се обезбеђују у буџету Републике Србије регулисане су Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 34/01, 62/06 - др. закон ... 99/14 и 21/16-др. закон), Законом о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 63/06 - исправка... 99/14 и 95/18), Законом 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 и 149/20), Законом о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС”, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 86/19 и 157/20), и другим посебним законима.

Закон о платама државних службеника и намештеника се не односи на плате изабраних лица у Народној скупштини (народни посланици) и Влади, већ се на њих примењују одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама.

На обрачун и исплату плата 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.

У 2022. години основица за обрачун и исплату плата судија исплаћиваће се: 70% из извора 01 - Општи приходи и примања буџета, а 30% из прихода остварених по основу наплате судских такси које припадају правосудним органима.

Средства за плате у лимитима задржана су на нивоу средстава планираних буџетом Републике Србије за 2021. годину, а евентуална корекција износа планираних за групу конта 41 извршиће се у току буџетске процедуре на основу ревидиране Фискалне стратегије, измена и допуна Закона о буџетском систему и процене потребних средстава за расходе за запослене за 2022. годину.

Као и у претходним годинама, и у буџетској 2022. години, не треба планирати обрачун и исплату поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда и 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 буџета Републике Србије и 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, 13/17-УС, 113/17 и 95/18 - аутентично тумачење), осим јубиларних награда за запослене који су то право стекли у 2022. години и новчаних честитки за децу запослених. Изузетно, исплата награда и бонуса запосленима код корисника средстава буџета Републике Србије и корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање може се вршити на основу одлуке Владе. У 2022. години не могу се исплаћивати „нетранспарентни бонуси”.

У складу са чланом 7. Уредбе о припреми кадровског плана у државним органима („Службени гласник РС”, број 8/06) потребно је с предлогом финансијског плана доставити и нацрт кадровског плана на увид.

#### **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 2022. години, водећи рачуна да се не угрози извршавање сталних трошкова (421 - Стални трошкови).

Препорука је да буџетски корисници у буџетској процедури преиспитају и могућност 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 и 44/21-др. закон).

У оквиру лимита потребно је планирати средства за коришћење роба и услуга за које је Министарство финансија дало сагласност у складу са Уредбом о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година („Службени гласник РС”, бр. 21/14 и 18/19).

У оквиру ове групе конта на разделу Републичког хидрометеоролошког завода потребно је планирати средства у износу не мањем од 0,26 млрд динара за набавку противградних ракета.

На разделу Управе за заједничке послове републичких органа потребно је планирати средства у износу не мањем од 0,22 млрд динара за набавку возила кроз оперативни лизинг.

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

Пројектовани износ расхода по основу камата за 2022. годину износи 100,5 млрд динара.

#### **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.

Укупне субвенције у области пољопривреде које се исплаћују са раздела Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде која укључују и средства ИПАРД-а, планирати у износу не мањем од 37 млрд динара (извор финансирања 01 - Општи приходи и примања буџета).

Субвенције намењене за „енергетски угроженог купца” планирати у износу не мањем од 1,3 млрд динара.

Субвенције намењене за изградњу прикључка топлодалековода на ТЕНТ А планирати у износу не мањем од 0,41 млрд динара.

У оквиру ове групе конта на разделу Министарства културе и информисања планирана су средства у износу од 0,7 млрд динара за подстицаје инвеститору да у Републици Србији производи аудиовизуелно дело.

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

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

У оквиру трансфера другим нивоима власти планира се и трансфер запосленима у образовању и култури на територији АП Војводина на начин како је то описано у делу расхода за запослене.

У лимитима су садржана и средства за наменски трансфер за финансирање основне делатности Јавне медијске установе „Радио-телевизије Војводине” на разделу Министарства културе и информисања у износу од 0,9 млрд динара (ова средства треба планирати уколико се стекне правни основ изменом Закона о јавним медијским сервисима).

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

Потребно је у предлогу финансијског плана за 2022. годину посебно приказати средства, у Прилогу број 5. (Средства буџета Републике Србије намењена за територију АП Војводина) која ће се из свих извора финансирања усмеравати из буџета Републике Србије буџету АП Војводине (трансфери за поверене послове, наменски трансфери јединицама локалне самоуправе са територије АП Војводине и др.), као и средства за инвестиционе пројекте од значаја за АП Војводину.

У циљу обезбеђивања података о укупним издвајањима за територију АП Косово и Метохија из средстава буџета Републике Србије, потребно је да корисници јавних средстава доставе податке о висини средстава која усмеравају по свим основама (плате, стални трошкови, инвестиције, социјална давања, накнаде за незапослене, пензије и др.) на територију АП Косово Метохија за 2022. годину, уношењем података у табелу у Прилогу број 6. (Средства буџета Републике Србије намењена за територију АП Косово и Метохија).

Дотације Националној служби за запошљавање планиране су у укупном износу од 7,1 млрд динара и то: са раздела Министарства финансија у износу од 6,55 млрд динара; са раздела Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања за подстицање запошљавања особа са инвалидитетом у износу од 0,55 млрд динара.

Дотације Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање планиране су у укупном износу од 129,36 млрд динара и то: са раздела Министарства финансија у износу од 129,06 млрд динара; са раздела Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама у износу од 0,3 млрд динара.

Дотације Републичком фонду за здравствено осигурање планиране су у укупном износу од 71,7 млрд динара и то: са раздела Министарства финансија у износу од 60,5 млрд динара; са раздела Министарства здравља у износу од 11,2 млрд динара и то 3,3 млрд динара за накнаду зараде у случају привремене спречености за рад због болести или компликација у вези са одржавањем трудноће, 3,0 млрд динара за здравствену заштиту лица оболелих од ретких болести, 4,6 млрд динара за здравствену заштиту лица која се сматрају осигураницима по члану 16. став 1. Закона о здравственом осигурању, 0,1 млрд динара за подршку активностима Банке репродуктивних ћелија и 0,2 млрд динара за превенцију и ублажавање последица насталих услед болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2.

Дотације Фонду за социјално осигурање војних осигураника су планирани у износу од 0,44 млрд динара са раздела Министарства одбране за измирење обавеза по основу утврђених права на накнаду дела трошкова становања корисницима војних пензија.

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

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

### **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, у складу са одредбом закона о буџету, неопходно прилагодити преузимање обавеза, како би се на тај начин спречило стварање доцњи.

### **Група конта 49 - Средства резерви**

Текућа и стална буџетска резерва планиране су у износу од 5,0 млрд динара.

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

Издаци за набавку аутомобила могу се планирати у складу са Закључком Владе 05 Број: 410-1808/09 од 26. марта 2009. године и изменама тог закључка.

Корисници не исказују као капиталне издатке текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме, већ расходе за те намене (за молерске, зидарске радове, поправке електронске и електричне опреме итд.) планирају на апропријацији економске класификације 425 - Текуће поправке и одржавање.

Министарство привреде планира издатке за реализацију пројеката финансираних средствима Националног инвестиционог плана (НИП) искључиво у износу преузетих обавеза. Остали корисници не планирају издатке за реализацију пројеката НИП-а.

Средства за експропријацију планирају се на разделу Министарства финансија. Корисници буџетских средстава дужни су да у току израде предлога финансијског плана доставе Министарству финансија посебним дописом процену неопходних средстава за експропријацију за 2022, 2023. и 2024. годину.

### **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 су 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. Капиталне пројекте 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 управљању капиталним пројектима („Службени гласник РС”, бр. 51/19), ближе се уређује садржина, начин припреме, оцена и одабир, као и праћење спровођења и извештавање о имплементацији капиталних пројеката, у циљу обезбеђивања вредновања свих позитивних и негативних ефеката тих пројеката.

Капитални пројекти средње вредности (чији су процењени трошкови између 5.000.000 и 25.000.000 евра у динарској противвредности) и капитални пројекти велике вредности (процењени трошкови изнад 25.000.000 евра у динарској противвредности),

који су успешно прошли предимплементациону фазу, овлашћени предлагач (директни буџетски корисник) може предложити за укључивање у буџет и у том случају Министарству финансија доставља Захтев за финансирање капиталног пројекта (Прилог 2а) за сваки нови пројекат појединачно.

Буџетски корисници уносе информације о свим капиталним пројектима на њиховом разделу/глави (укључујући и новопредложене капиталне пројекте) у збирну табелу Преглед капиталних пројеката (Прилог 2б) коју достављају Министарству финансија.

Трошкове разраде пројектних идеја (израду претходне студије изводљивости, односно претходне студије оправданости са генералним пројектом, као и студије изводљивости, односно студије оправданости са идејним пројектом) директни буџетски корисници могу планирати у оквиру одговарајуће програмске активности.

### **Вишегодишње планирање капиталних пројеката**

Капиталне пројекте потребно је планирати по годинама у оном износу који је остварив и одговоран са фискалне и економске тачке гледишта.

Приликом вишегодишњег планирања капиталних пројеката корисници полазе од члана 5. Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину („Службени гласник РС”, бр. 149/20 и 40/21), и то за обавезе које су преузели по уговорима које се односе на капиталне издатке и захтевају плаћања у више година, а за које је добијена сагласност Владе. Корисници су дужни су да те обавезе укључе у свој финансијски план у износу обавезе за ту годину и планирају по годинама у оквиру лимита на свом разделу/глави.

За капиталне пројекте за које нису преузете вишегодишње обавезе, корисници су дужни да анализирају физичку и финансијску реализацију тих капиталних пројеката, у циљу ефикасније алокације средстава.

Код пројеката где се као извор финансирања појављују пројектни зајмови, потребно је приликом планирања буџета укључити и средства пројектних зајмова намењена за њихову реализацију, али само у износу за који се процењује да ће бити повучен и потрошен у тој години, узимајући у обзир статус пројектног зајма, уговором дефинисане рокове, услове и динамику повлачења средстава итд.

Корисници буџетских средстава достављају Министарству финансија преглед пројектних зајмова (Прилог 3а: Преглед пројектних зајмова) и преглед донација (Прилог 3б: Преглед донација).

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

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

### **Јавне агенције**

У вези са одредбама Закона о буџетском систему, које се тичу корисника јавних средстава (у оквиру списка корисника јавних средстава, који утврђује министар посебним актом, посебно ће се водити јавне агенције) потребно је да надлежна

министарства, податке о укупним приходима и расходима агенција доставе у форми табеле дате у Прилогу број 8.

### **Програмски буџет и полугодишње извештавање о учинку**

Програмски буџет, као један од механизма за спровођење наведене реформе управљања јавним финансијама, омогућава боље управљање учинком јавне управе, већу одговорност корисника буџета, успостављање снажнијих веза између годишњег буџета, утврђивања приоритетних расхода и издатака и спровођења јавних политика, као и већу транспарентност потрошње. Буџетски корисници су у обавези да искажу свој финансијски план према програмској класификацији у складу са Упутством за припрему програмског буџета.

У складу са Законом о буџетском систему директни корисници средстава буџета Републике Србије достављају Министарству финансија уз предлоге финансијских планова и полугодишњи извештај о учинку програма за текућу годину.

Праћење је пословни процес у надлежности корисника буџета у ком се прикупљају, обједињавају, евидентирају и анализирају релевантне информације о томе како се програми, односно програмске активности и пројекти као компоненте програма, спроводе у односу на очекиване резултате у дефинисаном периоду.

Полугодишње извештавање о учинку програма подразумева израду извештаја о учинку програма (за последњу текућу фискалну годину), који садржи: преглед циљних и остварених вредности показатеља учинка и образложење евентуалних одступања и образложење спровођења програма, програмских активности и пројеката у односу на постављене циљеве и опредељена, тј. утрошена средства.

Интерна организација праћења и извештавања о учинку програма државних органа обухвата праћење и извештавање о учинку програма где на организован начин учествују представници свих организационих јединица у саставу корисника буџета. У циљу ефикасности и ефективности овог поступка, потребно је успоставити организациону структуру са јасно дефинисаним надлежностима и одговорностима, прецизирати кораке у поступку, као и канале комуникације и размене информација.

Детаљније информације о претходно наведеном налазе се у Упутству за праћење и извештавање о учинку програма.

Директни буџетски корисници су у обавези да свој полугодишњи извештај о учинку унесу у посебан системски модул у оквиру софтверског система за припрему буџета – БИС.

### **Родно одговорно буџетирање**

Планом увођења родно одговорног буџетирања у поступак припреме и доношења буџета Републике Србије за 2022. годину обухваћено је 48 буџетских корисника који настављају са применом и даљим унапређењем родно одговорног буџетирања у својим предлозима финансијских планова за 2022. годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године. Саставни део овог плана чини Упутство за увођење родно одговорног буџетирања.

План увођења родно одговорног буџетирања у поступак припреме и доношења буџета Републике Србије за 2022. годину [ca](https://mfin.gov.rs/dokumenti2/plan-uvodjenja-rodno-odgovornog-budzetiranja-u-postupak-pripreme-i-donosnja-budzeta-republike-srbije-za-2022-godinu) Упутством налази се на линку: <https://mfin.gov.rs/dokumenti2/plan-uvodjenja-rodno-odgovornog-budzetiranja-u-postupak-pripreme-i-donosnja-budzeta-republike-srbije-za-2022-godinu>.

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

Предлог финансијског плана буџетског корисника за 2022. годину и пројекције за 2023. и 2024. годину, са образложењем уносиће се у апликативни софтвер за планирање буџета „БИС”.

## Прилози

Потребно је попунити и посебне прилоге, и то:

**Прилог број 1.** Планирана средства за плате у 2022. години;

Посебно указујемо да се неће разматрати образац Прилог 1 који је копиран или који је сачуван у другом формату, с обзиром да су поједине ћелије заштићене ради електронске обраде података.

Попуњен Прилог 1 по функцијама доставља се на имејл [dunja.tepavac@mfin.gov.rs](mailto:dunja.tepavac@mfin.gov.rs).

**Прилог 1-средства.** Преглед планираних средстава за плате у 2022. години;

**Прилог 1а.** Преглед броја државних службеника и намештеника у 2022. години на које се односи Закон о платама државних службеника и намештеника;

**Прилог 1б.** Преглед броја изабраних лица у 2022. години у Влади, Народној скупштини и Уставном суду;

**Прилог 1в.** Преглед броја запослених у 2022. години на које се не односи Закон о платама државних службеника и намештеника и у Министарству унутрашњих послова, Војсци Републике Србије и Безбедносно-информативној агенцији;

**Прилог 1г.** Преглед броја носилаца правосудних функција у 2022. години на које се односи Закон о судијама и Закон о јавном тужилаштву;

**Прилог 1д.** Број запослених и потребна средства за јубиларне награде и отпремнине запосленима при одласку у пензију у 2022. години. Посебно указујемо да се мора попунити овај образац, нарочито у делу који се односи на број запослених и износ отпремнина који се исплаћује са економских класификација 414 и 463.

**Прилог 1ђ.** Пројекција плата, при чему ће се за 2021. годину попуњавати реализација закључно са јуном месецом 2021. године, док ће се за преостале месеце уносити планирана маса средстава за плате и планиран број запослених. За 2022. годину попуњавају се планиране вредности за све месеце и планирани број запослених у складу са планираним средствима за 2022. годину.

**НАПОМЕНА:** Странице: „пренос-1” до странице: „пренос-4” се не обрађују од стране корисника буџета.

**Прилог 2а.** Захтев за финансирање капиталног пројекта;

**Прилог 2б.** Преглед капиталних пројеката;

**Прилог 3а.** Преглед пројектних зајмова;

**Прилог 3б.** Преглед донација;

**Прилог 4.** Преглед пројеката/секторских програма за децентрализовано управљање;

**Прилог 5.** Средства буџета Републике Србије намењена за територију АП Војводина;

**Прилог 6.** Средства буџета Републике Србије намењена за територију АП Косово и Метохија;

**Прилог 7.** Средства доплатних поштанских марака;

**Прилог 8.** Подаци о пословању јавних агенција;

**Прилог 9.** Комисије и уговори;

**Прилог 10.** Зелени пројекти. Зелени пројекти односе се на: Обновљиву енергију (производња, пренос, примена и сл); Енергетску ефикасност (у новим зградама, чување енергије, топловод...); Контролу и превенцију загађења (смањење издувних гасова, контрола гасова који стварају ефекат стаклене баште, смањење чврстог отпада, рециклажа отпада и др.); Еколошки одрживо становање и коришћење земљишта (пољопривреда, шумарство...); Очување биодиверзитета; Чист транспорт/превоз (електрични, железнички, јавни, такође и инфраструктура за чист превоз); Одрживо управљање водом и отпадним водама (укључујући и инфраструктуру за чисту воду, третман отпадних вода); Адаптацију на климатске промене (системи за проучавање, као и за упозоравање); Еко ефикасни и/или производи настали из циркуларне економије, технологије производње и процеса; Зелене зграде.

#### **Посебне напомене:**

У складу са Законом о науци и истраживањима („Сл. Гласник РС“, број 49/19), у Систем извршења буџета треба укључити индиректне кориснике Министарства просвете – научноистраживачке организације, а средства за њихов рад планирати на одговарајућим економским класификацијама.

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

Предлог финансијског плана буџетског корисника за 2022. годину и пројекције за 2023. и 2024. годину, са образложењем уносиће се у апликативни софтвер за планирање буџета „БИС“.

Буџетским корисницима ће, у софтверској апликацији за припрему буџета, бити доступна програмска структура, односно програми са припадајућим програмским активностима и пројектима који су усвојени Законом о буџету Републике Србије за 2021. годину, затим програмске активности и пројекти који су отворени у току буџетске 2021. године, као и током израде предлога приоритетних области финансирања буџетских корисника за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину, у складу са актуелном програмском структуром.

Програмске информације (образложења, циљеви и показатељи) ће бити учитане из предлога приоритетних области финансирања буџетских корисника у предлог финансијског плана за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину у складу са актуелном програмском структуром.

Овако исказана програмска структура ће буџетским корисницима послужити као основа за израду предлога финансијског плана за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину.

Унос предлога финансијских планова буџетских корисника биће омогућен од 6. јула 2021. године у апликативном софтверу за припрему буџета „БИС“.

Уколико буџетски корисник има потребу да искаже нове политике које би се реализовале кроз нове програмске активности/пројекте или кроз постојеће програмске активности/ пројекте, односно уколико има реалну потребу за њиховим финансирањем изнад утврђеног лимита, потребно је да се писмено обрати Министарству финансија са одговарајућим захтевом који мора бити детаљно образложен. Приликом достављања листе нових програмских активности/пројеката неопходно је одредити приоритете. Свака нова програмска активност/пројекат испред свог назива мора имати редни број од 1 до nn који означава приоритет и који се не сме понављати (од 1 - приоритет од највећег значаја до nn - приоритет од најмањег значаја, где nn уједно представља укупан број



нових програмских активности/пројеката). Министарство финансија ће, тек након разматрања наведеног захтева, моћи да у апликацији отвори нове програме и пројекте, односно да омогући исказивање изнад утврђеног лимита.

Штампани формат предлога финансијског плана буџетског корисника мора имати печат и потпис функционера буџетског корисника.

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

Прилози и ажурирано корисничко упутство за рад у апликацији налазиће се на интернет страници Министарства финансија, у секцији „буџетски корисници”. Контакт особе задужене за пружање техничке подршке буџетским корисницима при раду у апликацији су:

1. За отварање нових и измену постојећих програмских активности и пројеката - Мирослав Бунчић (тел. 011/3642-920) и
2. За отварање нових и измену постојећих корисничких налога и отклањање евентуалних техничких проблема насталих при раду у систему - Дарко Ившан (тел. 011/3642-926).

За појашњења Упутства и откључавање планова ради уноса захтева за додатним средствима обратити се аналитичарима из Одељења буџета који су задужени за одређеног буџетског корисника.

***Рок за достављање предлога финансијских планова је 1. септембар 2021. године.***