

ИНСТРУКЦИЈА ЗА ПРЕДЛАГАЊЕ ПРИОРИТЕТНИХ ОБЛАСТИ ФИНАНСИРАЊА ЗА ПЕРИОД 2018 – 2020. ГОДИНЕ

ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

Методологија за исказивање приоритетних области финансирања за средњорочни период 2018 – 2020. године заснована је на следећим полазним основама:

1. На одредбама Закона о буџетском систему
2. Фискалној стратегији за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину
3. Усвојеној програмској структури
4. Оствареним резултатима и искуствима из претходног циклуса средњорочног планирања.

На основу Закона о буџетском систему, министар финансија даје инструкцију за предлагање приоритетних области финансирања за буџетске кориснике, које у себи укључују и средњорочне приоритете јавних инвестиција.

Приликом конципирања приоритетних области финансирања, односно стратешких циљева, директни буџетски корисници, потребно је да пођу од:

- постојећих закона, стратегија и акционих планова, потписаних финансијских споразума за пројекте одобрене у оквиру Националног програма за ИПА компоненте, као и Акционих планова за преговарачка поглавља за преговоре о приступању ЕУ, која ће бити отворена у наредном периоду;
- Фискалне стратегије за период 2017-2019. године;
- лимитираног износа расхода за 2018. и 2019. годину који су дати у „Упутству за припрему буџета Републике Србије за 2017. годину и пројекција за 2018. и 2019. годину“ као и пројекције лимита за 2020. годину;
- члана 5. Закона о буџету Републике Србије за 2017. годину, приликом исказивања средњорочних приоритета јавних инвестиција.

На основу достављених предлога директних буџетских корисника, Министарство финансија припремиће обједињени предлог приоритетних области финансирања за наредни средњорочни период, који ће бити размотрен и у складу са билансним могућностима буџета укључен у нацрт Фискалне стратегије за период 2018-2020. године, лимите за буџетске кориснике, као и Упутство за припрему финансијских планова буџетских корисника за период 2018-2020. године.

ПОСТОЈЕЋЕ И НОВЕ ПОЛИТИКЕ

Увођењем програмског начина планирања и исказивања расхода и издатака у буџету стекли су се одговарајући услови за дефинисање и исказивање постојећих и нових

политика, што као последицу треба да има повећање ефикасности процеса средњорочног планирања и буџетирања. На овај начин јасно ће бити раздвојене постојеће политике, које су већ верификоване кроз процес средњорочног планирања и кроз усвојени буџет, од нових политика које органи предлажу Влади. У поступку средњорочног планирања и буџетирања фокус би убудуће био више усмерен на оне програме и пројекте који треба да послуже за реализацију нових политика, на циљеве који би се реализовали њиховим евентуалним прихватањем, као и на начин њиховог финансирања.

Средства за финансирање нових политика генерално могу да потичу из два одржива извора: из реалног раста прихода буџета и из ослобађања „фискалног простора“ за нове политике завршетком финансирања постојећих програма и пројеката који су једнократног карактера, односно оних пројеката који нису дали жељене резултате.

У постојећим околностима, финансирање нових политика биће превасходно могуће из наведеног ослобађања фискалног простора, што значи да у поступку предлагања приоритетних области финансирања, корисници буџета треба да предложене постојеће и нове политике искажу у оквиру датих лимита, а само изузетно изван лимита, где би могли бити предложени само капитални пројекти.

ДЕФИНИСАЊЕ ПОСТОЈЕЋИХ И НОВИХ ПОЛИТИКА

Дефинисање постојећих и нових политика потребно је вршити тако што ће се сваки од предложених програма и пројеката обележити као постојећа односно нова политика. Наведено 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 за 2017. годину	Постојећа политика
2.	У оквиру постојећег програма (постоји у усвојеном буџету за 2017. годину) – додаје се један или више нових пројеката/програмских активности. Ти нови пројекти/програмске активности (али само они) су:	Нова политика
3.	Предлажу се нови програми са припадајућим програмским активностима и пројектима (који не постоје у усвојеном буџету за 2017. годину)	Нова политика
4.	Предлаже се реорганизација усвојене програмске структуре – спајање или раздвајање постојећих пројеката/програмских активности. Уместо постојећих исказују се нови пројекти/програмске активности – али се овде и даље ради о реализацији постојећих политика.	Постојећа политика
5.	У оквиру постојећег пројекта/програмске активности, 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

Уколико до повећања потребних средстава за реализацију постојећих програмских активности/пројеката дође услед објективних и непредвиђених околности као што је нпр. промена девизног курса, таква промена се не сматра новом јавном политиком.

ФИНАНСИЈСКИ ЕФЕКТИ

У циљу свеобухватне презентације свих предлога буџетских корисника, како за приоритетне области финансирања, тако и за средњорочне јавне инвестиције које су укључене у њих, потребно је да буџетски корисници своје предлоге искажу и кроз финансијске ефекте.

Од буџетских корисника се очекује, да приликом исказивања потребних средстава за реализацију предложених приоритетних области финансирања, кроз предложене програме/програмске активности/пројекте поштују усвојене лимите за 2018. и 2019. годину, као и пројектоване лимите за 2020. годину, које је могуће кориговати само наниже уколико је за финансирањем одређених врста расхода и издатака у међувремену у потпуности престала потреба или је потребан мањи износ средстава.

Исказивање средстава у већем износу од усвојених лимита могуће је само као изузетак, и то ако је усвојен акт који је предвидео промену у финансирању постојеће надлежности. Напомињемо да је и овакве изузетке могуће исказивати, само уколико су билансно већи од износа расхода и издатака за којима је у међувремену престала потреба. Овакав приступ је неопходан у складу са Владином политиком стабилности и одрживости јавних финансија.

Основни параметри који су коришћени за израду лимита за 2017. и 2018. годину су: полазна основа је усвојени буџет за 2017. годину и лимитирани износ расхода за 2018. и 2019. годину. Расходе је потребно реално планирати, а у складу са параметрима из Фискалне стратегије за период 2017-2019. године.

Такође, неопходно је искључити све оне расходе чије се финансирање завршава са 2017. годином.

Лимити по појединим корисницима за 2020. годину утврђени су на нивоу 2019. године, без додатних корекција. Одговарајућа индексација биће извршена приликом утврђивања лимита за припрему финансијских планова корисника за период 2018-2020. године.

ПРЕДЛАГАЊЕ СРЕДЊОРОЧНИХ ПРИОРИТЕТА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА

Јавне инвестиције, између осталог, обухватају сва улагања у капиталне пројекте, а то 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.

Приоритети за предлагање капиталних пројеката

Приликом предлагања средњорочних приоритета јавних инвестиција предност имају јавне инвестиције чија је реализација у току, односно пројекти који су исказани у члану 5. Закона о буџету Републике Србије за 2017. годину, као и инвестиције које се финансирају из пројектних зајмова, у складу са усвојеним законима, као и законима чије је усвајање предвиђено чланом 3. тог закона.

Како би се обезбедио свеобухватни приказ јавне потрошње, буџетски корисници треба да искажу планирану потрошњу по свим пројектним зајмовима, без обзира на то да ли се кредит реализује преко пословних банака или се врше директна плаћања извођачима радова.

С обзиром на то да усвојени лимити у себи садрже и домаће и инострано задуживање, буџетски корисници који пројектне зајмове нису исказали на исправан начин у 2017. години или буџетски корисници који су, у складу са чланом 3. Закона о буџету Републике Србије за 2017. годину потенцијални корисници пројектних зајмова, морају да их искажу на начин предвиђен Законом о буџетском систему (брuto принцип - исказивање прихода и примања и расхода и издатака у укупном обиму). Како је пројектно задуживање извор за покриће дефицита, сваки тако финансиран пројекат ограничен је лимитима расхода по корисницима и укупном границом пројектног задуживања на нивоу буџета Републике Србије. Уколико корисници прикажу веће износе пројектног задуживања то ће довести до потребе да се, приликом предлагања Влади приоритених области финансирања, постојећи лимити смање.

Ради разматрања предлога за финансирање нових капиталних пројеката и њиховог укључивања у приоритетне области финансирања, потребно је да предложени пројекти испуњавају минималне техничке услове у погледу спремности пројектно-техничке документације, решене имовинско-правне односе, као и друге услове у зависности од врсте пројекта, а који су неопходни за њихову реализацију (спремни пројекти).

За финансирање израде пројектно-техничке документације за све капиталне пројекте из своје надлежности, корисници буџетских средстава планирају средства у оквиру одређене програмске активности.

У случају када корисник буџетских средстава предлаже више различитих капиталних пројеката за укључивање у приоритетне области финансирања, дужан је да те пројекте рангира према њиховом значају.

При рангирању нових капиталних пројеката првенствено се полази од:

- стратешке релевантности предложеног пројекта за националне, односно регионалне и локалне развојне приоритете;
- финансијске одрживости;
- потенцијалних ефеката пројекта на социјални, економски, регионални и еколошки одрживи развој;
- потенцијалних ризика за реализацију пројекта;
- степена реализације пројекта у одређеној области у претходним годинама;
- других релевантних критеријума.

Корисник буџетских средстава предлаже капиталне пројекте ради њиховог укључивања у приоритетне области финансирања на обрасцима који су дати у Прилогу 2 и

За ове инструкције, независно од статуса пројекта. За нове капиталне пројекта поред наведених прилога, корисник буџетских средстава попуњава и Захтев за укључивање у приоритетне области финансирања новог капиталног пројекта.

Напомињемо, да корисници приликом попуњавања Прилога 2 (страница „по приоритетима“), најпре у наслову унесу шифру ДБК и функцију, а затим у колони 2. називе капиталних пројекта, који се уносе по приоритетима дефинисаних у колони 1, а које је рангирао корисник након оцене пројекта. Затим се у наставку попуњавају колоне од 3 - 6. Након тога, уносе се подаци у Прилогу 2а (страница „по изворима и контима“) тако што се најпре у колони 2. наведеног прилога, из падајућег менија бира назив капиталног пројекта. Затим, за наведени изабрани пројекат попуњавају се остале колоне од 3 – 21. (осим колоне 5. која се аутоматски учитава). Након исправног уноса свих података у колонама у Прилогу 2а. исти се аутоматски учитавају у страницу „по приоритетима“ и то у колонама 7 -13.

Корисник буџетских средстава, као предлагач капиталног пројекта, одговоран је за тачност података наведених у захтеву за укључивање капиталног пројекта у приоритетне области финансирања.

Капитални пројекат који није предложен на наведени начин, односно захтеваној форми неће се разматрати. Такође, неће се разматрати ни захтеви који не садрже све тражене податке.

Министарство финансија врши проверу комплетности достављених образаца и може захтевати достављање на увид документације релевантне за предложени капитални пројекат.

Нови пројекти који не буду укључени у приоритетне области финансирања због неспремности, могу се разматрати у поступку припреме и доношења буџета за наредну фискалну годину, уколико до 1. септембра текуће године, као крајњег рока за подношење предлога финансијских планова директних корисника буџетских средстава прописаног буџетским календаром, постану спремни за финансирање, у смислу ове инструкције.

Финансирање нових капиталних пројекта зависиће од реалних билансних могућности буџета, при чему ће предност имати пројекти који имају утицај на раст привреде, запослености, регионалног развоја и утицаја на друге приоритетне буџетске циљеве.

МЕТОДОЛОГИЈА ИСКАЗИВАЊА

Усвојеним Законом о буџету Републике Србије за 2017. годину расходи свих буџетских корисника исказани су на програмски начин, по појединим програмима, програмским активностима и пројектима.

Веома је важно да се приликом предлагања приоритетних области финансирања успостави комуникација надлежних структура унутар буџетских корисника, полазећи и од дефиниције финансијског управљања и контроле (систем политика, процедура и активности које успоставља руководилац организације, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви организације остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин), односно од дефиниције програмског буџета који садржи програме, програмске активности и пројекте корисника буџетских средстава, који се спроводе у циљу ефикасног управљања средствима по предложеним

програмима, а који доприносе остварењу стратешких циљева у складу са економском политиком земље.

План потребних средстава уноси се по годинама и то за 2018, 2019. и 2020. годину и то за све изворе финансирања на четвртом нивоу економске класификације.

У софтверској апликацији за припрему буџета биће дата програмска структура, односно програми са припадајућим програмским активностима и пројектима усвојеним Законом о буџету Републике Србије за 2017. годину, без унетих износа. Овако исказана програмска структура ће корисницима буџета послужити као основа за припрему предлога приоритетних области финансирања.

Унос приоритетних области финансирања биће омогућен од 17. фебруара 2017. године у софтверској апликацији за припрему буџета.

Уколико буџетски корисник има потребу да исказе нове политике које би се реализовале кроз нове програме и пројекте или кроз постојеће пројекте (критеријуми за утврђивање нових политика тачка 5.1. и 5.2.), 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.

У посебном „Word“ документу, у складу са чланом 276 Закона о буџетском систему, потребно је да ваше министарство, у оквиру својих надлежности, наведе и образложи кључне политике и мере за реализацију Плана структурних реформи, утврђеног Фискалном стратегијом за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину („Службени гласник РС“, број 99/16), као и да квантификује фискалне импликације предложених структурних реформи (укључујући и 2020. годину) из области за које је надлежно.

ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О УЧИНКУ ПРОГРАМА

Министарство финансија припремило је Упутство за праћење и извештавање о учинку програма.

У складу са Законом о буџетском систему директни корисници средстава буџета Републике Србије достављају Министарству финансија уз предлоге за утврђивање приоритетних области финансирања и годишњи извештај о учинку програма за претходну годину.

Праћење је пословни процес у надлежности корисника буџета у ком се прикупљају, обједињују, 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.

Годишње извештавање о учинку програма подразумева израду извештаја о учинку програма (за последњу завршену 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.

*

* *

Предлог приоритетних области финансирања са образложењем биће доступан Министарству финансија кроз апликацију, док је штампани формат **неопходно да својим потписом ВЕРИФИКУЈЕ министар, односно руководилац органа** и исти достави Министарству финансија **до 15. марта 2017. године**.

Директни корисници средстава буџета, односно носиоци раздела, потребно је да проследи ову Инструкцију органима и установама у свом саставу.

За техничку помоћ при попуњавању апликације можете се обратити Дарку Ившану на телефон 3642-926.

Ради правилног сагледавања планираног износа средстава за обрачун и исплату плата, накнада и других примања, као и капиталних пројеката за период 2018-2020. године, неопходно је преузети, са званичне странице Министарства финансија у одељку: „Буџетски корисници“ и поунити следеће прилоге по функцијама, и то:

- **Прилог 1** - Преглед планираних средстава за плате у 2017. години;
- **Прилог 1а** – Преглед броја државних службеника и намештеника у 2017. години на које се односи Закон о платама државних службеника и намештеника;
- **Прилог 1б** – Преглед броја изабраних лица у Влади, Народној скупштини и Уставном суду;
- **Прилог 1в** – Преглед броја запослених у 2017. години на које се не односи Закон о платама државних службеника и намештеника и у МУП-у и Војсци Републике Србије;
- **Прилог 1г** – Преглед броја носилаца правосудних функција у 2017. 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 2017. години;
- **Прилог 1ђ** – Пројекција плата и броја запослених по месецима у 2017. години;
- **Прилог 2** – Преглед капиталних пројеката у периоду 2018-2020 год. по приоритетима;
- **Прилог 2а** – Преглед капиталних пројеката у периоду 2018-2020. год. по контима и изворима;

- **Прилог 2б** – Захтев за укључивање у приоритетне области финансирања новог капиталног пројекта.

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

ПОСЕБНО УКАЗУЈЕМО ДА СЕ НЕЋЕ РАЗМАТРАТИ ОБРАЗАЦ ПРИЛОГ 1 КОЈИ ЈЕ КОПИРАН, С ОБЗИРОМ ДА СУ ПОЈЕДИНЕ ЋЕЛИЈЕ ЗАШТИЋЕНЕ РАДИ ЕЛЕКТРОНСКЕ ОБРАДЕ ПОДАТАКА, И КОЈИ ЈЕ САЧУВАН У ДРУГОМ ФОРМАТУ.

Указујемо да је неопходно прецизно попунити наведени образац, у складу са достављеном Инструкцијом за предлагање приоритетних области финансирања за период 2018-2020. године, како би се правилно могла планирати средства за плате за буџетску 2018. годину и наредне две буџетске године.

Прилог 1 је потребно доставити на е-mail адресу dunja.tepavac@mfin.gov.rs, као и оверен - поштом.