

ИНСТРУКЦИЈА ЗА ПРЕДЛАГАЊЕ ПРИОРИТЕТНИХ ОБЛАСТИ ФИНАНСИРАЊА ЗА ПЕРИОД 2020 – 2022. ГОДИНЕ

ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

Методологија за исказивање приоритетних области финансирања за средњорочни период 2020 – 2022. године заснована је на следећим полазним основама:

1. Усвојеном Закону о буџету Републике Србије за 2019. годину
2. Фискалној стратегији за 2019. годину са пројекцијама за 2020. и 2021. годину
3. Одредбама Закона о буџетском систему
4. Усвојеној програмској структури
5. 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, потребно је да директни буџетски корисници пођу од:

- Фискалне стратегије за период 2019-2021. године;
- лимитираног износа расхода за 2020. и 2021. годину који су дати у „Упутству за припрему буџета Републике Србије за 2019. годину и пројекција за 2020. и 2021. годину“ као и пројекције лимита за 2022. годину;
- 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;
- члана 5. Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину.

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 2020-2022. године, лимите за буџетске кориснике, као и у Упутство за припрему финансијских планова буџетских корисника за период 2020-2022. године.

ПОСТОЈЕЋЕ И НОВЕ ПОЛИТИКЕ

У циљу остварења ефикасности процеса средњорочног буџетирања потребно је раздвојити 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 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 циљу одржања постигнуте фискалне стабилности, финансирање нових политика биће пре свега 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.

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 2019. годину | Постојећа политика |
| 2. | У оквиру постојећег програма (постоји у усвојеном буџету за 2019. 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 2019. 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 сагледавања предлога буџетских корисника, 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 2020. и 2021. годину, као и пројектоване лимите за 2022. годину, који су утврђени на нивоу 2021. године без додатних корекција. Одговарајућа индексација за 2020. годину биће извршена приликом утврђивања лимита за припрему финансијских планова корисника за период 2020-2022. године.

Расходе је потребно реално планирати, а у складу са параметрима из Фискалне стратегије за период 2019-2021. године. Такође, неопходно је искључити све оне расходе чије се финансирање завршава са 2019. годином.

ПРЕДЛАГАЊЕ СРЕДЊОРОЧНИХ ПРИОРИТЕТА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА

Капитални пројекти су пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за Републику Србију, укључујући услуге пројектног планирања које је саставни део пројекта, обезбеђивање земљишта за изградњу, као и пројекти који подразумевају улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину, а у функцији су јавног интереса.

Од 1. јануара 2018. године ступила је на снагу Уредба о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката („Службени гласник РС”, бр. 63/17), којом се ближе уређују садржина, начин припреме и оцене, као и праћење спровођења и извештавање о реализацији капиталних пројеката како би се обезбедило вредновање свих позитивних и негативних ефеката тих пројеката и осигурало делотворно и ефикасно управљање јавним средствима. Такође, наведеном уредбом прописан је поступак укључивања капиталних пројеката у буџет Републике Србије.

Директни буџетски корисници достављају Министарству финансија захтеве за финансирање капиталних пројеката из своје надлежности ради укључивања у средњорочне приоритете јавних инвестиција након спроведеног оцењивања и селекције капиталних пројеката.

Оцењивање капиталних пројеката врши се кроз квалитативну и квантитативну анализу и вредновање:

- 1) предвиђених циљева капиталног пројекта;
- 2) предложених варијанти (опција) и резултата извршене анализе могућих ефеката сваке од опција;
- 3) трошкова и користи за сваку од варијанти (опција);
- 4) потенцијалних ризика;
- 5) изабране оптималне варијанте (опције).

Приликом оцењивања и селекције капиталних пројеката примењују се следећи критеријуми:

1) релевантност пројекта за остваривање стратешких циљева из надлежности овлашћеног предлагача;

2) однос трошкова и користи пројекта (укључујући нето садашњу вредност, интерну стопу рентабилности, период повраћаја улагања, коефицијент трошкова и користи и др.);

3) потенцијални ризици за реализацију пројекта;

4) ефекат пројекта на друштвени, економски, регионални и еколошки одрживи развој.

За **капиталне пројекте чија је реализација у току** министарству се достављају:

- захтев за финансирање капиталног пројекта чија је реализација у току (Прилог 2б: Образац КР);

- извештај о напретку реализације капиталног пројекта за претходне године са оквирним планом даље реализације капиталног пројекта (који укључује преузете уговорне обавезе и оквирни план набавки).

За потребе разматрања предлога за финансирање **новог капиталног пројекта**, а у зависности од категорије капиталних пројеката, министарству се доставља следећа документација:

1) за капиталне пројекте мале вредности:

- захтев за финансирање новог капиталног пројекта (Прилог 2ц: Образац КФ),

- оквирни план јавних набавки;

2) за капиталне пројекте средње и велике вредности:

- захтев за финансирање новог капиталног пројекта (Прилог 2ц: Образац КФ),

- студија изводљивости, односно студија оправданости (само електронским путем),

- позитивно мишљење експертске комисије о студији изводљивости, односно извештај ревизионе комисије којим се капитални пројекат прихвата,

- оквирни план набавки.

У случају када овлашћени предлагач доставља више захтева за финансирање капиталних пројеката, дужан је да те пројекте рангира по њиховом значају, тако што пројекти чија је реализација у току имају приоритет у односу на нове пројекте (у Обрасцу КФ и Обрасцу КР нижи редни број захтева означава виши приоритет).

Такође, директни буџетски корисници за нове капиталне пројекте и пројекте чија је реализација у току, уколико нису доставили претходне године, достављају и предлог идеје капиталног пројекта на Обрасцу КИ (Прилог 2а).

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.

Истичемо да је потребно да капитални пројекти вредности веће од 12.000.000 динара буду приказани као пројекти у програмској структури буџета Републике Србије.

МЕТОДОЛОГИЈА ИСКАЗИВАЊА

Усвојеним Законом о буџету Републике Србије за 2019. 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 руководиоца 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 2020, 2021. и 2022. годину и то за све изворе финансирања на четвртном нивоу економске класификације.

Буџетским корисницима ће у софтверској апликацији за припрему буџета бити доступна програмска структура, односно програми са припадајућим програмским активностима и пројектима усвојеним Законом о буџету за 2019. годину, као и онима који су отворени у току буџетске 2019. године. Апропријације буџетских корисника биће учитане без унетих износа.

Програмске информације (образложења, циљеви и показатељи) ће такође бити учитане из предлога финансијских планова буџетских корисника за 2019. годину са пројекцијама за 2020. и 2021. годину, у складу са актуелном програмском структуром.

Напомињемо да је приликом унапређења софтверског система за припрему буџета – БИС, крајем 2018. године, примењена измена у апликацији, која скраћује дозвољени број слова, бројева и знакова који могу бити унети у поља финансијског плана, а која се тичу програмских информација (образложења, описи, циљеви и показатељи). С тим у вези, буџетски корисници су у обавези да пре достављања предлога приоритетних области финансирања исправно унесу програмске информације и исте преконтролишу како би утврдили њихову исправност. Наведена промена је спроведена из разлога што у претходним буџетским циклусима нису поштоване препоруке Министарства финансија за унос програмских информација и корисничко упутство за рад у апликацији, услед чега је Министарство финансија имало бројне техничке проблеме приликом њиховог преузимања, обраде и уврштавања у документ Образложење Закона о буџету – програмске информације.

Овако исказана програмска структура ће буџетским корисницима послужити као основа за израду предлога приоритетних области финансирања за 2020, 2021. и 2022.

Унос предлога приоритетних области финансирања биће омогућен од 18. фебруара 2019. године у софтверској апликацији за припрему буџета – БИС.

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 2019. годину са пројекцијама за 2020. и 2021. годину („Службени гласник РС“, број 92/18), као и да квантификује фискалне импликације предложених структурних реформи (укључујући и 2022. годину) из области за које је надлежно.

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 2019. године.**

Директни корисници средстава буџета, односно носиоци раздела, потребно је да проследе ову Инструкцију органима у свом саставу и индиректним корисницима у њиховој надлежности.

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 2020-2022. године,

неопходно је преузети, са званичне странице Министарства финансија у одељку: „Буџетски корисници“ и попунити следеће прилоге по функцијама, и то:

- **Прилог 1** - Преглед планираних средстава за плате у 2019. години;
- **Прилог 1а** – Преглед броја државних службеника и намештеника у 2019. 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 2019. години на које се не односи Закон о платама државних службеника и намештеника и у МУП-у и Војсци Републике Србије;
- **Прилог 1в-бенефицирани** – Преглед броја запослених са бенефицираним радним стажом у 2019. години на које се не односи Закон о платама државних службеника и намештеника и у МУП-у, Војсци РС и БИА-и;
- **Прилог 1г** – Преглед броја носилаца правосудних функција у 2019. 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 2019. години;
- **Прилог 1ђ** – Пројекција плата и броја запослених по месецима у 2019. години;
- **Прилог 2а** – Образац КИ – Образац за предлагање идеје капиталног пројекта;
- **Прилог 2б** – Образац КР – Захтев за финансирање капиталног пројекта чија је реализација у току;
- **Прилог 2ц** – Образац КФ – Захтев за финансирање новог капиталног пројекта.

Прилоге 1-1ђ је потребно доставити на e-mail адресу dunja.tepavac@mfin.gov.rs, као и оверен – поштом, а прилоге 2а-2ц на e-mail адресу budzet@mfin.gov.rs.