

ИНСТРУКЦИЈА ЗА ПРЕДЛАГАЊЕ ПРИОРИТЕТНИХ ОБЛАСТИ ФИНАНСИРАЊА ЗА ПЕРИОД 2026–2028. ГОДИНЕ

ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

Методологија за исказивање приоритетних области финансирања за средњорочни период 2026-2028. године заснована је на следећим полазним основама:

1. Усвојеном Закону о буџету Републике Србије за 2025. годину
2. Фискалној стратегији за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. 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 2025-2027. године;
- лимитираног износа расхода за 2026. и 2027. годину који су дати у члану 49. Закона о буџету Републике Србије за 2025. 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;
- чл. 5. и 6. Закона о буџету Републике Србије за 2025. 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 2026-2028. године, лимите за буџетске кориснике, као и у Упутство за припрему финансијских планова буџетских корисника за период 2026-2028. 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.

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.

Примена стандарда „нема промена политике“ представља пројекције за ниво потрошње који ће се наставити у наредне три године уколико не буду усвојени нови закони или измене и допуне закона и нове одлуке владе.

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.

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

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 исказују 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 пођу од ограничења расхода и издатака за 2026. и 2027. годину из члана 49. Закона о буџету Републике Србије за 2025. годину. Лимити за 2028. годину утврђени су на нивоу 2027. године, уз корекције за капиталне пројекте из члана 5. Закона о буџету Републике Србије за 2025. годину чији се завршетак очекује у 2027. години или који по достављеној динамици захтевају мање средстава у 2028. години у односу на 2027. годину.

Расходе је потребно реално планирати, у складу са параметрима из Фискалне стратегије, за период 2025-2027. године. Такође, неопходно је искључити све оне расходе чије се финансирање завршава са 2025. годином.

ПРЕДЛАГАЊЕ СРЕДЉОРОЧНИХ ПРИОРИТЕТА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА

Капитални пројекти су пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за Републику Србију, аутономну покрајину, односно јединице локалне самоуправе, 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, чији је век трајања, односно коришћења дужи од једне године, а у функцији су јавног интереса.

Уредбом о капиталним пројектима („Службени гласник РС”, бр. 79/23), 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.

Буџетски корисници уносе информације о свим капиталним пројектима (без обзира на процењену вредност капиталног пројекта) на њиховом разделу/глави, укључујући и новопредложене капиталне пројекте, у софтверску апликацију за припрему, извршење, буџетско рачуноводство и извештавање – СПИРИ, попуњавањем Прилога 2.

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.

МЕТОДОЛОГИЈА ИСКАЗИВАЊА

Усвојеним Законом о буџету Републике Србије за 2025. 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 за 2026, 2027. и 2028. годину и то за све изворе финансирања на четвртном нивоу економске класификације.

Буџетским корисницима ће у систему за припрему, извршење, буџетско рачуноводство и извештавање - СПИРИ бити доступна програмска структура, односно програми са припадајућим програмским активностима и пројектима усвојеним Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину, као и онима који су отворени у току буџетске 2025. 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 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, у складу са актуелном програмском структуром.

Такође, у систему СПИРИ омогућен је и унос „зелених пројеката” како би се омогућило адекватније извештавање о извршењу зелених расхода који ће бити видљиви у буџету.

Зелено буџетирање на почетку увођења у Републици Србији представља процес у оквиру којег се доприноси буџетских средстава заштити животне средине идентификују и процењују у односу на конкретне показатеље учинка, у циљу бољег усклађивања буџетских политика са циљевима у области заштите животне средине. Поступци обележавања зеленог буџета настоје да идентификују програмске активности и пројекте који доприносе позитивно клими и животној средини. Циљ овог процеса је да се буџетски процеси државе учине транспарентнијим и доступнијим јавности, тако што се јасно указује на то како су опредељена буџетска средства повезана са циљевима заштите животне средине. То подразумева акценат на обележавању расхода и издатака повољних по животну средину и саопштавању резултата обележавања јавности. Како би се на правилан начин означили „зелени раходи”, донета је Методологија којом су прецизније дефинисани критеријуми за

остваривање „зелених“ циљева, а који ће бити исказани на нивоу пројеката, односно програмских активности.

Буџетски корисници су у обавези да приликом предлагања приоритетних области финансирања годину користе Методологију за означавање зелених пројеката, а детаљне смернице за њено спровођење дате су у Анексу који је саставни део овог упутства: Методолошке конвенције за зелено означавање буџета. Означавање „зелених пројеката“ врши се у софтверској апликацији за припрему, извршење, буџетско рачуноводство и извештавање – СПИРИ. За све нове пројекте потребно је приликом подношења захтева за отварање пројекта/програмских активности, које се врши кроз систем СПИРИ, изабрати опцију да ли нови пројекат/програмска активност представља зелени пројекат. У случају да је потребно постојеће пројекте и програмске активности који тренутно немају атрибут „зелени“ означити као „зелене“ неопходно је послати е mail са списком пројеката и програмских активности на мејл адресу miroslav.buncic@mfin.gov.rs.

Прилог 10 који се односи додатне информације за означавање „зелених пројеката“ доставља се на е-mail адресу: budzet@mfin.gov.rs.

Да би доделили ознаку „зелена“ у систему СПИРИ, носиоци програма у ресорном министарству или органу државне управе треба прво да идентификују пројекте и активности који се могу сматрати неутралним по дефиницији у складу са усвојеним методолошким праксама у Зеленој листи ЕУ; да саставе ширу листу релевантних пројеката и активности за које сматрају да би могли да заслуже „зелену“ ознаку, на основу ове листе; да изврше проверу квалитета, односно да прођу кроз ширу листу и одлуче да ли ознака може да се додели без даљих испитивања. Уколико се очекује да ће сав или велики део расхода довести до повољних утицаја на животну средину или климу и да неће имати значајне неповољне утицаје на било коју од шест еколошких димензија у Таксономији ЕУ, расход може бити обележен као „зелен“ (тачка 2.2. Методологије).

У делу који се односи на циљеве програма, програмских активности и пројеката може се обележити циљ који је родно одговоран, како би се омогућило адекватније извештавање о планирању и извршењу расхода који се односе на родно одговорне политике.

Овако исказана програмска структура ће буџетским корисницима послужити као основа за израду предлога приоритетних области финансирања за 2026, 2027. и 2028. годину.

Унос предлога приоритетних области финансирања биће омогућен од 14. фебруара 2025. године у систему за припрему, извршење, буџетско рачуноводство и извештавање – СПИРИ. Приступ систему за унос приоритетних области финансирања и извештаја о учинку програма се обавља преко СПИРИ апликације. Након логовања на исту, на дну менија са леве стране се налази линк ка модулу Планирање буџета. Кликком на наведену опцију, корисник се усмерава на нови таб и почетну страну модула која садржи преглед са опцијама за планирања буџета.

ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ИЗРАДЕ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТА

На основу искуства у примени програмског буџета, а у циљу унапређења програмског буџета као механизма за повећање транспарентности, одговорности и учинка јавне потрошње, Министарство финансија је припремило следеће препоруке за израду програмског буџета:

- Смернице за уравнотежену програмску структуру: број програма за министарства од 3 до 7, остали буџетски корисници од 1 до 3, број програмских активности и/или пројекта по програму од 2 до 10

- За програм може бити дефинисано до три циља, а за програмску активност или пројекат до два циља. Број показатеља учинака је до два по циљу; За сваку програмску активност/пројекат потребно је дефинисати најмање један циљ у складу са методологијом;
- У изради програмских информација потребно је да учествују сви сектори у оквиру буџетског корисника у складу са својим надлежностима јер израда програмских информација није посао само финансијске службе;
- Одговорно лице за програм, програмску активност или пројекат, одговорно је за релевантност и тачност програмских информација (укључујући циљеве и показатеље учинка), као и за праћење ефикасности, сврсисходности и делотворности спровођења активности и потрошње у оквиру програма, програмске активности или пројекта;
- Као правни основ није потребно наводити опште законе који се односе на све кориснике као што су закон о буџету Републике Србије, закон о буџетском систему, закон о Влади, закон о министарствима, закон о платама итд. Такође, није потребно наводити бројеве службених гласника;
- На нивоу програма је потребно дефинисати макар један циљ и индикатор који се односе на исходе, док се циљеви и индикатори који се односе на излазне резултате дефинишу на нивоу програмске активности и пројекта. На нивоу програма и програмских активности не могу бити дефинисани исти циљеви и индикатори;
- Неопходно је да циљеви буду јасно и конкретно дефинисани и да представљају кратку и сажету изјаву о томе како желимо да изгледа промењено будуће стање;
- Код програмских активности и пројеката који су завршени потребно је избрисати циљеве и индикаторе;
- Циљеви и индикатори не могу бити исто дефинисани. Циљ представља сажету изјаву о томе како желимо да изгледа промењено стање коме тежимо у односу на тренутну ситуацију, а индикатор представља начин мерења постизања циља;
- Потребно је преиспитати број циљева и индикатора и држати се смерница за уравнотежену програмску структуру из прве препоруке;
- Код индикатора је потребно ажурирати базне године тако да имамо податак за последњу релевантну годину за коју постоји податак;
- Потребно је попунити вредности индикатора за све године и не користити цртице и слично уместо конкретног податка;
- Вредност индикатора може бити иста у свим годинама уколико се жели показати одржавање квалитета пружања неке услуге на високом нивоу (нпр. време доласка хитне помоћи на лице места). Код већине индикатора циљане вредности морају да имају тренд раста или пада;
- У коментару је потребно појаснити да ли се повећање или смањење вредности индикатора сматра унапређењем тренутног стања;
- Потребно је појаснити да ли се вредности индикатора у бројевима или процентима односе на кумулативне податке или појединачне по годинама;

- Неопходно је раздвојити индикаторе код којих је више вредности дефинисано у оквиру једног индикатора (нпр. број жена и мушкараца са високом стручном спремом);
- Код уско стручно дефинисаних индикатора у коментару појаснити исте;
- Код одређених индикатора дефинисати скалу распона вредности нпр. просечна оцена задовољства потрошача (скала од 1 до 4);
- Избегавати индикаторе који имају вредност да/не;
- Код индикатора који се односе на инспекцијски надзор препорука је да се користи комбинација два индикатора, први који се односи на број инспекцијских надзора и други који се односи на проценат уочених неправилности у укупном броју инспекцијских надзора;
- Као извор верификације наводити извештаје који су јавно доступни и наводити тачан назив извештаја (није довољно навести само “извештај”);
- Обратити пажњу на тип циља, код неких корисника циљеви су означени као родно одговорни иако нису тако дефинисани;
- За сваки родно одговоран циљ потребно је исказати и родно одговорне индикаторе, а сви индикатори који се односе на лица морају бити исказани по полу.

На следећим линковима се налазе Упутство за израду програмског буџета и Упутство за праћење и извештавање о учинку програма:

https://www.mfin.gov.rs/upload/media/wqiDSC_60e8438280229.pdf

https://www.mfin.gov.rs/upload/media/hZhIZO_60169cbc90aa9.pdf

Уколико буџетски корисници имају потребу за додатним радионицама за унапређење програмске структуре или програмских информација могу се обратити Сектору буџета Министарства финансија на e-mail адресу budzet@mfin.gov.rs.

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, 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.

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.

Директним буџетским корисницима омогућен је унос података о учинку програма у модулу у оквиру софтверског система за припрему, извршење, буџетско рачуноводство и извештавање – СПИРИ.

ПОПУЊАВАЊЕ ПРИЛОГА ЗА ПЛАТЕ

Ради правилног сагледавања планираног износа средстава за обрачун и исплату плата, накнада и других примања запослених **код корисника који се не налазе у централизованом систему обрачуна примања (ИСКРА)** за период 2026-2028. 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;
- Прилог 1а - Преглед броја државних службеника и намештеника 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 на које се не односи Закон о платама државних службеника и намештеника и у МУП-у, Војсци Републике Србије и БИА-и;
- Прилог 1г - Преглед броја носилаца правосудних функција 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.

Прилоге 1-1д је потребно доставити на е-маил адресу budzet@mfin.gov.rs , као и оверен - поштом.

*

* *

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 2025. године**.

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

За техничку помоћ при попуњавању апликације можете се обратити аналитичару из Сектора буџета који је задужен за вашег корисника.