

ИНСТРУКЦИЈА ЗА ПРЕДЛАГАЊЕ ПРИОРИТЕТНИХ ОБЛАСТИ ФИНАНСИРАЊА ЗА ПЕРИОД 2023–2025. ГОДИНЕ

ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

Методологија за исказивање приоритетних области финансирања за средњорочни период 2023–2025. године заснована је на следећим полазним основама:

1. Усвојеном Закону о буџету Републике Србије за 2022. годину
2. Фискалној стратегији за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. 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 2022-2024. године;
- лимитираног износа расхода за 2023. и 2024. годину који су дати у „Упутству за припрему буџета Републике Србије за 2022. годину и пројекција за 2023. и 2024. годину” и предложених финансијских планова у процедури припреме буџета 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;
- чл. 5. и 6. Закона о буџету Републике Србије за 2022. 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 2023-2025. године, лимите за буџетске кориснике, као и у Упутство за припрему финансијских планова буџетских корисника за период 2023-2025. 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. 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 2022. годину.	Постојећа политика
2.	У оквиру постојећег програма (постоји у усвојеном буџету за 2022. годину) – 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 за 2022. годину).	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

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 пођу од лимита за 2023. и 2024. годину. Лимити за 2025. годину утврђени су на нивоу 2024. године, уз корекције за капиталне пројекте из члана 5. Закона о буџету Републике Србије за 2022. годину чији се завршетак очекује у 2024. години или који по достављеној динамици захтевају мање средстава у 2025. години у односу на 2024. годину.

Расходе је потребно реално планирати, у складу са параметрима из Фискалне стратегије, за период 2022-2024. године. Такође, неопходно је искључити све оне расходе чије се финансирање завршава са 2022. годином.

ПРЕДЛАГАЊЕ СРЕДЊОРОЧНИХ ПРИОРИТЕТА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА

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 и осигурало делотворно и ефикасно управљање јавним средствима.

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 2) 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 3).

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 2022. 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 2023, 2024. и 2025. 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 Републике Србије за 2022. годину, као и онима који су отворени у току буџетске 2022. 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 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 приоритетних области финансирања за 2023, 2024. и 2025. годину.

Унос предлога приоритетних области финансирања биће омогућен од 14. фебруара 2022. 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.

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;
- 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, 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;
- 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);
- Избежавати 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.

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/hZhIZ0_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.

У циљу унапређења поступка попуњавања и достављања извештаја о учинку програма, Министарство финансија ће директним буџетским корисницима омогућити унос података о учинку програма у посебан системски модул у оквиру софтверског система за припрему буџета – БИС.

*

* *

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 2022. 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 отварање и измену корисничких налога у апликацији БИС и отварање и измену елемената програмске структуре обратити се Мирославу Бунчићу на телефон 7652138.

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

Ради правилног сагледавања планираног износа средстава за обрачун и исплату плата, накнада и других примања, као и капиталних пројеката за период 2023-2025. 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;
- **Прилог 1ђ** - Пројекција плата и броја запослених по месецима;
- **Прилог 2** - Захтев за финансирање капиталног пројекта;
- **Прилог 3** – Преглед капиталних пројеката.

Прилоге 1-1ђ је потребно доставити на е-mail адресу dunja.tepavac@mfin.gov.rs, као и оверен - поштом, а прилоге 2 и 3 на е-mail адресу budzet@mfin.gov.rs.