

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 и 108/13)

Министар финансија доноси

**УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ
БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
ЗА 2015. ГОДИНУ И ПРОЈЕКЦИЈА ЗА 2016. И 2017. ГОДИНУ**

У складу са чланом 35. Закона о буџетском систему буџетски корисници, на основу овог Упутства, припремају предлог финансијског плана, за 2015. годину, са пројекцијама за 2016. и 2017. годину.

Пролећни део буџетског циклуса је у већем делу изостао. Доношење и усвајање Фискалне стратегије за наредни средњорочни период померено је на јесењи део буџетског циклуса. Како би се створили услови за усвајање буџета и Фискалне стратегије до краја године Министарство финансија приступило је истовремено изради Нацрта закона о буџету РС за 2015. годину и Нацрта Фискалне стратегије за период 2015-2017. године.

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

Пад привредне активности и ниска инфлација су доминантна економска обележја у првих девет месеци 2014. године. Неповољне временске прилике су проузроковале велике поплаве, што је знатно погоршало услове у којима се одвијала привредна активност. И поред пада економске активности, индикатори тржишта рада повољнији су него у претходном периоду. **Према Анкети о радној снази, стопа незапослености је у трећем кварталу износила 17,6%**, што представља смањење за 3,1пп у односу на први квартал. **Ово је најнижи ниво стопе незапослености још од априла 2010. године када је износила 19,2%.**

Макроекономска кретања обележила је стагнација привредне активности у првом кварталу и њен пад у другом и трећем кварталу 2014. године због пада индустријске производње, извоза и наставка негативних трендова у сектору грађевинарства. Наиме, у периоду после поплава до септембра, **индустријска производња** бележила је пад, који је у септембру био најдубљи, након чега се очекује постепени опоравак. Остали сектори бележе пад производње, при чему су рударство и енергетика (сектори који су највише погођени поплавама) највише утицали на пад укупне индустријске производње (у септембру и у периоду јануар-септембар -16% и - 5,7%, респективно). Поред тога, пад светске тражње и сезонски фактори (колективни годишњи одмор, ремонт) условили су смањење физичког **обима производње у прерађивачкој индустрији**. Поред аутомобилске индустрије, смањен је и обим производње хемијске индустрије и нафтних деривата, након планираног обустављања производње у рафинерији у Панчеву (ремонт и модернизација производних капацитета). Позитиван раст физичког обима производње остварен је у производњи рачунара и опреме, док је у производњи основних метала ублажен тренд пада после поновног покретања високе пећи у смедеревској железари у јулу 2014. године. Иако се до краја године не очекују значајније промене у тренду индустријске производње реално је очекивати да ће једнократно погоршање после мајских непогода бити компензирано у 2015. години, чиме би се створила могућност допунског оживљавања привреде. Томе би могла да допринесе и могућа реализација најављених инвестиционих пројеката.

Високофреквентни индикатори указују да је **пад привредне активности продубљен и у трећем кварталу 2014. године** (пад БДП од 3,7% према флеш оцени РЗС). Очекује се да ће

неповољна привредна кретања бити **заустављена у последњем кварталу** ове године. Процењује се да ће БДП у 2014. години износити 3.884 млрд динара, што је повећање од 0,2% у односу на претходну годину. Са производне стране, негативан допринос БДП очекује се од пада активности у грађевинарству и у услужном сектору, осим у секторима саобраћаја, информисања и комуникација који ће забележити раст обима услуга. Такође, поплаве су се неповољно одразиле и на род пролећних култура, док ће добри резултати у производњи кукуруза, шећерне репе и соје утицати на **благи раст пољопривредне производње у 2014. години од 1,4%**.

Као и у претходним проценама Министарства финансија, у овој години се не очекује опоравак домаће тражње, посебно приватне потрошње због пада реалне масе зарада. На смањење расположивог дохотка становништва током 2014. године утицало је спровођење структурних и фискалних мера консолидације као што су забрана запошљавања у јавном сектору, тзв. "солидарни порез" (на примања у јавном сектору виша од 60.000 динара) и ограничени раст плата и пензија (индексација у априлу 2014. године од 0,5%). Додатни утицај на кретање потрошње у последњем кварталу имаће и укидање дела накнаде за минули рад, по основу измене Закона о раду, као и смањење плата и пензија у последњем месецу 2014. године.

Успоравање раста главних спољнотрговинских партнера и негативни ефекти мајских поплава одразили су се и на извоз, чији се раст од почетка године успоравао, да би у трећем тромесечју, на међугодишњем нивоу, извоз био смањен за 10,7%. У периоду јануар-септембар 2014. године извезено је и увезено робе у вредности од 8,3 млрд евра и 11,4 млрд евра. Робни дефицит је у истом периоду износио 3,1 млрд евра и смањен је за 1,7% у односу на првих девет месеци претходне године. Слабљење екстерне тражње одразиће се на извоз, који ће у 2014. години забележити скроман раст од 2,1%. То ће, уз очекивани раст увоза енергената, довести до благог повећања спољне неравнотеже, док ће допринос нето извоза БДП бити неутралан.

Међугодишња укупна инфлација се и током трећег квартала кретала испод доње границе дозвољеног одступања од циља, а од августа и базна инфлација бележи сличне тенденције. То указује да ниски инфлаторни притисци нису били само резултат смањених трошкова у производњи хране већ и пада агрегатне тражње и ниских притисака по основу увозних цена. Процењује се да ће **инфлација у 2014. години бити испод доње границе дозвољеног одступања од циља НБС**, при чему ће ниска агрегатна тражња и низак раст регулисаних цена у највећој мери утицати да инфлација до краја године износи 2,2%.

Током 2014. године настављене су **неповољне тенденције у јавним финансијама**. Дефицит консолидованог буџета сектора државе на крају 2014. године достићи ће 6,1% БДП, а са укљученим финансијским трансакцијама око 8% БДП. Финансијске трансакције се углавном односе на обезбеђење ликвидности државних банака и јавних предузећа и управо је снажан раст ових издатака један од главних разлога неопходности фискалне консолидације, Дуг опште државе до краја године износиће, према проценама, око 70% БДП. Уколико се не би предузеле додатне мере фискалне консолидације Република Србија би се суочила са кризом јавног дуга. Значајне мере фискалне консолидације усвојене су са ребалансом буџета још у 2012. години, а примена мера настављена је и у буџету за 2013. Мере су, пре свега, биле на приходној страни, и односиле су се на измену великог броја пореских стопа и укидање значајног броја квазифискалних намета. На расходној страни најзначајнија мера је била ограничавање раста плата у јавном сектору и пензија. Током 2014. главни инструменти консолидације су били смањење плата у јавном сектору за запослене са примањима изнад 60.000 рсд и замрзавање запошљавања. Заустављен је раст текућих расхода, дошло је до стабилизације и раста прихода, али је раст камата и већ наведених финансијских трансакција довео до новог раста дефицита и дуга. Осим тога, у наредном периоду очекује се пораст инвестиција у инфраструктуру, за шта је неопходно обезбедити довољно фискалног простора у буџету опште државе.

Циљ фискалне консолидације у наредном периоду је снижавање дефицита и заустављање раста јавног дуга и успостављање тренда његовог опадања. Ради лакшег остваривања ових изазовних циљева приоритет је аранжман са ММФ који би дао

кредибилитет реформама и обезбедио повољнију позицију државе на међународном финансијском тржишту.

Економска кретања и изгледи Србије у 2015. години у великој мери ће зависити од кретања и изгледа у међународном економском окружењу, пре свега, у чланицама еврозоне, које су главни партнери Србије у робној размени и инвестицијама. Мере фискалне консолидације ће **краткорочно** утицати на благ пад привредне активности у 2015. години. Основне мере фискалне консолидације у наредне три године су смањење масе зарада у јавном сектору и пензија и унапређење рада и корпоративизација највећих јавних државних предузећа. Осим тога, прилагођавање на расходној страни ће се обезбедити кроз смањење субвенција и расхода за робе и услуге, као и кроз ефикаснији рад локалних самоуправа. На приходној страни приоритет ће бити борба против сиве економије и пореске евазије. Пореска политика би требало да буде постојана и предвидива уз евентуалне измене које би биле усмерене ка побољшању пословног амбијента.

Министарство финансија у својим прелиминарним проценама узима у обзир негативан ефекат који ће смањење плата и пензија имати на кретање БДП. Међутим, ефекти ових мера на стандард становништва биће делимично ублажени имајући у виду да се смањење примања неће односити на најниже зараде и пензије. Према прелиминарним проценама, очекује се пад БДП од 0,5% у следећој години, уз конзервативне претпоставке о кретању на међународном тржишту и умереном опоравку инвестиционе активности у земљи. Током 2015. године очекује се завршетак процеса реструктурирања предузећа. Успешна приватизација ових предузећа, уз привлачење СДИ (страних директних инвестиција) неутралисаће ове краткорочно негативне ефекте и обезбедити основу за одрживи раст у наредним годинама. **Након 2015. године очекује се убрзање раста привредне активности по основу системског унапређења привредног амбијента.** Циљ је да се структурним реформама успостави пословно окружење које ће омогућити пораст страних и домаћих инвестиција, убрзање реструктурирања привреде, стварање услова за ново запошљавање и повећање продуктивности и конкурентности привреде.

Макроекономске пројекције за период од 2015. до 2017. године указују на умерену путању опоравка. **Пројектована кумулативна стопа раста реалног БДП за наредне три године од 3%** заснована је на расту извоза и опоравку инвестиционе активности. Убрзање раста извоза и инвестиција су носећи развојни фактори који ће, уз реструктурирање привреде у правцу разменљивих добара, омогућити стварање здраве основе за убрзање раста, смањивање унутрашње и спољне макроекономске неравнотеже, као и стварање простора за повећање животног стандарда на реалним основама. Убрзање раста БДП у 2016. и 2017. години на 1,5% и 2,0%, респективно засновано је, пре свега, на расту инвестиционе потрошње али и **постепеном опоравку стандарда становништва на реалним основама.** Спровођење мера фискалне политике и побољшање пословног и инвестиционог окружења омогућиће стварање основе за стабилан и одржив раст у наредним годинама.

Основне макроекономске претпоставке у периоду 2015. – 2017. године

Исказано у процентима осим ако није другачије назначено	2015	2016	2017
<i>Стопа реалног раста БДП</i>	-0.5	1.5	2.0
<i>БДП у текућим тржишним ценама (у млрд РСД)</i>	3,970.5	4,195.3	4,454.6
<i>Извори раста: процентне промене у константним ценама</i>			
<i>Лична потрошња</i>	-3.0	1.0	1.5
<i>Државна потрошња</i>	-7.4	-5.8	-4.0
<i>Инвестиције у фиксни капитал</i>	4.7	5.5	5.5
<i>Извоз роба и услуга</i>	3.1	5.0	6.6
<i>Увоз роба и услуга</i>	-1.5	2.9	4.6
<i>Допринос расту БДП</i>			
<i>Финална домаћа тражња</i>	-2.7	0.9	1.6
<i>Инвестициона потрошња</i>	0.9	1.2	1.2
<i>Лична потрошња</i>	-2.3	0.7	1.1
<i>Државна потрошња</i>	-1.3	-1.0	-0.6
<i>Спољно-трговински биланс роба и услуга</i>	2.2	0.6	0.4
<i>Кретање цена</i>			
<i>Потрошачке цене(годишњи просек)</i>	2.7	4.0	4.0
<i>Потрошачке цене(крај периода)</i>	4.2	4.0	4.0
<i>Кретања у спољном сектору</i>			
<i>Извоз роба и услуга (% БДП)</i>	44.2	44.5	45.3
<i>Увоз роба и услуга (% БДП)</i>	53.6	52.9	52.9
<i>Нето извоз добара и услуга (% БДП)</i>	-9.4	-8.5	-7.6
<i>Салдо текућег рачуна (% БДП)</i>	-4.7	-4.3	-4.1
<i>Запосленост</i>			
<i>Стопа незапослености, 15+</i>	21.3	20.9	19.8

Извор: МФИН

Предвиђени сценарио развоја указује на стратешку орјентацију Владе Републике Србије ка структурном прилагођавању привреде како би се обезбедила одржива путања раста, заснована, пре свега на повећању укупне инвестиционе активности кроз подстицање инвестиција приватног сектора и извоза, као кључних фактора остваривања макроекономске стабилности. Такође, раст приватних инвестиција је од пресудног значаја имајући у виду да је пад привредне активности у претходном, кризном периоду, утицао на смањивање потенцијалног БДП кроз губитак привредних капацитета и знатно погоршавање услова на тржишту рада.

Циљ фискалне политике у наредном средњорочном периоду је смањење дефицита консолидованог буџета државе и заустављање раста дуга, применом мера које тангирају, не само приходну и расходну страну буџета, већ и мера које се односе на ограничавање даљег раста гарантованог дела јавног дуга. Само значајна фискална консолидација у наредном трогодишњем периоду довела би прво до стабилизације јавног дуга опште државе на нивоу око 79% БДП без обавеза за реституцију, а онда и до његовог снижавања. На основу средњорочних макроекономских пројекција и циљаног дефицита за 2014, 2015. и 2016. годину Министарство финансија дало је пројекцију расхода и издатака по буџетским корисницима за средњорочни период.

Кретање дефицита и дуга консолидованог сектора државе

	2014	2015	у % БДП 2016	2017
<i>Дефицит</i>	6,1	5,1	4,0	3,2
<i>Увећани дефицит*</i>	7,9	5,9	4,7	3,8

Извор: МФИН

* Увећани дефицит је дефицит са укљученим финансијским трансакцијама.

2. Обим средстава, односно лимит расхода и издатака буџетског корисника за 2015. годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године

Имајући у виду величину потребног фискалног прилагођавања у овом упутству утврђују се смернице за планирање појединих категорија расхода и издатака као и ограничења расхода и издатака корисника буџетских средстава.

Приликом планирања лимита расхода и издатака за сваког буџетског корисника, пошло се од важеће организационе и функционалне структуре, као и надлежности корисника према Закону о министарствима. Како је 26. априла 2014. године, ступањем на снагу Закона, дошло до престанка са радом одређеног броја државних органа, код буџетских корисника који су преузели њихове надлежности, извршена је одговарајућа корекција обима средстава за 2014. годину, што је представљало основ за одређивање лимита за 2015. годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године.

С обзиром да услед фискалног прилагођавања нема простора за финансирање додатних захтева преко лимита, у поступку израде Нацрта закона о буџету РС за 2015. годину свако померање лимита једног буџетског корисника значило би смањење лимита код других буџетских корисника. Уколико буџетски корисници услед специфичних околности имају потребу за додатним средствима потребно је детаљно образложити захтев и износ по економским класификацијама, **као и предлог ком буџетском кориснику да се смање средства за исти тај износ.**

Ограничења расхода по корисницима буџетских средстава постављена су на изворе финансирања 01 – приходи из буџета, 10 – домаће задуживање, 11- страно задуживање, који утичу на дефицит. Уколико министарства очекују донације, апропријације прихода и расхода (извор финансирања 05 и 06) могу планирати у складу са очекиваним износом средства донације. Апропријације прихода и примања, расхода и издатака за изворе 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 било је неопходно предвидети нови извор финансирања 56 – финансијска помоћ ЕУ, који треба планирати у складу са очекиваним приливом средстава из ЕУ, а што је детаљније објашњено у делу III Инструкције за обезбеђивање износа суфинансирања пројеката који се финансирају из финансијске помоћи Европске уније, достављене у прилогу овог упутства.

Средства потребна за суфинансирање пројеката ИПЕ, садржана су у оквиру лимита буџетских корисника, а обрачуната су у сарадњи са Канцеларијом 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 класификација у потребном износу.

Распоред по „главама“ у оквиру раздела је прелиминаран. Уколико надлежно министарство предложи другачији распоред у оквиру укупног лимита, такав распоред ће се прихватити.

Индиレクトни корисници буџетских средстава који се финансирају из сопствених прихода, у том делу, нису укључени у ограничења расхода, с тим што њихова структура мора да се испоштује у складу са смерницама датим у даљем тексту овог упутства. Надлежни директни корисници су дужни да реално планирају приходе и расходе индиレクトних корисника који се финансирају из сопствених средстава.

Група конта 41 – Расходи за запослене

Маса за плате, односно зараде планирана је у складу са Законом о буџетском систему, односно забраном запошљавања. У циљу потребе даље фискалне консолидације изменама Закона о буџетском систему, неће бити индексирања плата и пензија у 2015. години.

Наведена маса планирана је на основу постојећег броја запослених, а не систематизованих.

Маса плата, односно зарада, планирана је на основу основица које су у складу са Законом о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава (Службени гласник РС, број 116/14). Уједно, плате, односно зараде планиране су у мањем обиму око 2,5%, као последица укупног одлива запослених који ће морати да буде спроведен до 30. јуна 2015. године, а у складу са Програмом Владе, на предлог министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе. У смислу предвиђеног одлива запослених потребно је прилагодити све економске класификације у оквиру групе 41 – расходи за запослене.

У вези са спровођењем наведеног програма, при Министарству државне управе и локалне самоуправе лимит садржи средства у износу од 5,6 млрд динара на економској класификацији 414-Социјална давања запосленима, а при Министарству здравља, услед очекиваног одлива запослених у здравственим установама, лимит садржи средства у износу од 2,3 млрд на економској класификацији 464 – Дотације организацијама обавезног социјалног осигурања.

Имајући у виду да индиレクトни корисници буџетских средстава, укључујући и правосудне органе, исплаћују део плате, односно зараде и из сопствених прихода, део тих средстава која им остају на располагању као разлика услед смањења основице у складу са Законом о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, треба да употребе за финансирање других својих расхода и издатака, а да за тај износ директни корисници буџетских средстава за исте намене умање издвајања из извора 01-Приходи из буџета.

За намештенике не треба планирати додатке за остварене резултате рада, чије се ограничење, односно проценат од укупно утврђеног износа за плате, у складу са чланом 48. Закона о платама државних службеника и намештеника ("Службени гласник РС", бр. 62/06, 63/06 и 115/06-исправка, 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14), прописује законом о буџету Републике Србије.

У складу са чланом 7. Уредбе о припреми кадровског плана у државним органима потребно је с предлогом финансијског плана доставити и нацрт кадровског плана.

Група конта 42 – Коришћење услуга и роба

У оквиру групе конта која се односе на куповину роба и услуга, потребно је учинити максималне напоре и остварити уштеде од најмање 15% у односу на средства предвиђена за ове намене у 2014. години.

Уштеде у оквиру групе конта 42 треба предвидети тако да се не угрози извршавање сталних трошкова (421 – Стални трошкови).

Плате научних радника планирају се на начин како је наведено у делу расхода за запослене, при чему умањење у складу са Законом о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, уплаћују на рачун прописан за уплату јавних прихода.

Поред тога, средства, пре свега на економској класификацији 423-Услуге по уговору треба планирати у складу са Законом о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, којим је урађено смањење других сталних примања. Препорука је да буџетски корисници у буџетској процедури преиспитају и потребу смањења других примања, која нису обухваћена Законом (уговори о делу, привремено поврмени послови и др) у износу од 10%, а све у циљу великих потреба фискалног прилагођавања.

Посебно је приликом планирања ове групе конта потребан крајње реалан приступ и са аспекта Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама.

Средства у износу од 100 мил динара потребна за учешће Републике Србије на светској изложби ЕХРО Milano 2015 садржана су у оквиру лимита Министарства трговине, туризма и телекомуникација.

У оквиру лимита Управе за заједничке послове републичких органа планирана су и средства у износу од 110 мил динара за плаћање трошкова буџетских корисника који се фактуришу Управи, док су код тих органа за припадајући износ умањени лимити.

У оквиру лимита Министарства спољних послова планирана су и средства у укупном износу од 605 мил намењена за председавање Републике Србије ОЕБС-ом у 2015. години (укључујући све групе економских класификација).

У оквиру ове групе конта у лимитима су садржани износи средстава 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.

Група конта 44 –Отплата камата и пратећи трошкови задуживања

Пројектовани износ расхода по основу камата за 2015. годину износи 130,9 млрд динара.

Група конта 45 - Субвенције и 62- Набавка финансијске имовине(буџетски кредити)

У оквиру субвенција и буџетских кредита неопходно је преиспитати све програме по основу којих се додељују субвенције и буџетски кредити, с обзиром да даље мере фискалне консолидације подразумевају смањење субвенција и буџетских кредита.

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 и заштите животне средине планирати у износу од 27,7 млрд динара (укључујући извор 12-примања од отплате датих кредита и продаје финансијске имовине). Потребно је да Министарство, у складу са циљевима спровођења заштите животне средине, оцени потребу даљег подстицања рециклажне индустрије и у складу са тим у оквиру

лимита определи средства за исту, како не би у току 2015. године постојала потреба за додатним финансирањем.

Субвенције за АД „Железнице Србије” планирати у износу од 10,376 млрд динара, а 1,419 млрд динара на име учешћа Републике Србије, у складу са Законом о потврђивању споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о одобрењу државног извозног кредита Влади Републике Србије („Службени гласник РС - Међународни уговори”, бр. 3/2013).

Субвенције за ЈП „Путеви Србије” износе 6,2 млрд динара, од чега 0,5 млрд динара за учешће Републике Србије у Пројекту рехабилитација путева и унапређења безбедности саобраћаја.

За финансирање јавних сервиса (РТС И РТВ) у лимиту Министарства културе и информисања садржане су субвенције у износу од 9 млрд динара.

Субвенције за ЈП ПЕУ „Ресавица“ износе 4,47 млрд динара.

За финансирање „енергетски заштићеног купца“ и надлежности у области енергетске ефикасности планирати средства у износу до 680 мил динара на размену Министарства рударства и енергетике.

Субвенције и буџетске кредите у области привреде планирати у износу од 14,2 млрд динара.

Средства у износу од 300 милиона динара намењена за плаћање царине за добра која ће се набављати из кредита ЕБРД-а садржана су у оквиру лимита Министарства трговине, туризма и телекомуникација.

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

Ненаменски трансфери јединицама локалне самоуправе у нацрту буџета Републике Србије 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, са напоменом да су средства за исплату отпремнина за запослене у образовању и култури у складу са Програмом Владе и са територије Војводине планирана у оквиру лимита Министарства за државну управу и локалну самоуправу.

Приликом планирања средстава на економској класификацији 463 Трансфери другом нивоу власти треба имати у виду следеће:

Потребно је у предлогу финансијског плана за 2015. 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 (из средстава НИП и др.). Приликом достављања података у траженој форми треба имати у виду Одлуку Уставног суда број IУz-353/2009 („Службени гласник РС”, број 67/12) којом је утврђено да поједине одредбе Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине нису у сагласности са Уставом.

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 2015. годину, уношењем података у табелу у Прилогу број 6. (Средства буџета Републике Србије намењена за територију АП Косово и Метохија).

Трансфери из буџета за исплату пензија планирани су у складу са Законом о привременом уређивању начина исплате пензија укупном износу од 220,3 млрд динара и то:

- са раздела Министарства финансија у износу од 194,2 млрд динара;
- са раздела Министарства рада, запошљавања и социјалне политике у износу од 25,8 млрд динара;
- са раздела Управе за сарадњу са црквама и верским заједницама у износу од 0,28 млрд динара.

Трансфери ка Националној служби за запошљавање планирани су на разделу Министарства финансија за исплату накнаде за незапосленост у износу од 8,9 млрд динара, док су на разделу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања планирана средства у износу од 7,3 млрд динара, од чега за активне мере 2,8 млрд динара, 4 млрд динара за Транзициони фонд и 0,5 млрд динара из Буџетског фонда за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом.

Трансфери за исплату права на здравствену заштиту планирани су на разделу Министарства финансија у износу од 30,7 млрд динара, полазећи и од Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, као и Програма Владе, којим ће се прецизно уредити начин спровођења смањења броја запослених, а за чије отпремнине, као што је већ наведено су опредељена средства у оквиру лимита Министарства здравља.

На разделу Министарства здравља у складу са Законом о здравственом осигурању у случају привремене спречености за рад због болести или компликације у вези са одржавањем трудноће планирати средства у износу од 1,38 млрд за накнаду зараде.

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.

На разделу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања планирана су средства у износу од 16 млрд динара за решавање вишка запослених у процесу рационализације, реструктурирања и припреме за приватизацију.

Група конта 48 – Остали расходи

Остале расходе, такође, треба планирати у складу са рестриктивном политиком која се спроводи у циљу одрживог нивоа дефицита, с тим што расходе за новчане казне и пенале по решењу судова треба планирати на нивоу расхода у 2014. години, осим Министарства финансија, које треба да смањи износ за 1,6 млрд динара колико је износила само једна пресуда у 2014. години и Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, које треба да смањи износ за 472 мил динара, колико је износила само једна пресуда у 2014. години. 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 1,5 милијарди динара.

Класа 5 - Издаци за нефинансијску имовину

Набавка административне, канцеларијске опреме, аутомобила и осталих основних средстава за редован рад министарстава и посебих организација и других институција које се

финансирају из буџета Републике, потребно је планирати уз максималне уштеде, само за набавку неопходних средстава за рад.

Важно је да корисници не исказују као капиталне издатке текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме, већ да расходе за те намене планирају на апропријацији економској класификацији 425-текуће поправке и одржавање.

У оквиру укупног лимита у 2015. години за Министарство грађевине, саобраћаја и инфраструктуре планирана су средства за изградњу моста Земун-Борча, на име учешћа Републике Србије, у складу са Уговором о грађењу, пројектовању и извођењу радова на изградњи моста Земун-Борча са припадајућим саобраћајницама, у износу 812 милиона динара, док је износ од 120 милиона динара намењен за услуге стручног надзора на изградњи моста Земун-Борча са припадајућим саобраћајницама. За услуге пројектовања у вези са пројектом „Београд на води“ (5 пројеката) планирана су средства у износу од 793,8 милиона динара.

Укупна средства за формирање обавезних резерви нафте планирана су у оквиру лимита Министарства рударства и енергетике у износу од 7,05 млрд динара и Републичке дирекције за робне резерве у износу од 250 мил динара(укључујући све групе економских класификација).

Смернице за исказивање издатака за капиталне пројекте за 2015 - 2017.

Капитални пројекти и њихов значај

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.

Капиталним пројектима се увећава имовина Републике Србије путем изградње и капиталног одржавања грађевинских објеката инфраструктуре и улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину.

Вишегодишње планирање капиталних пројеката

Услед сложених и бројних процедура приликом планирања, припреме и реализације капиталних пројеката, њихово пројектовање и изградња могу трајати више од годину дана, самим тим углавном подразумевају вишегодишње издатке. Капитални пројекти утичу на будуће буџете, што захтева пажљиво планирање. За реализацију капиталних пројеката потребни су релативно велики издаци у садашњости за које се очекује да ће генерисати корист односно добит у годинама након реализације (аутопутеви, мостови, ватрогасна возила, софтверске лиценце итд.). Због свега наведеног важно је, имајући у виду значајна буџетска ограничења, планирати капиталне пројекте по годинама у оном износу који је остварив и одговоран са фискалне и економске тачке гледишта.

У складу са Законом о буџетском систему капитални издаци се исказују за три године у општем делу буџета, без обзира да ли се капитални пројекти уговарају фазно по годинама или буџетски корисник преузима обавезе по уговору који захтева плаћање у више година.

- 1) Приликом вишегодишњег планирања капиталних пројеката корисници полазе од члана 5. Закона о буџету Републике Србије за 2014. годину само 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, и дужни су да такву обавезу укључе у финансијски план у износу обавезе за ту годину и планирају по годинама у оквиру лимита на свом разделу.
- 2) 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. На основу урађених анализа корисници могу одустати од пројеката чија је даља реализација неоправдана. Уколико се корисници

одлуче да одустану од неких пројеката након спроведене анализе, средства планирана у лимитима за те пројекте се не могу користити за друге намене, осим за друге капиталне пројекте.

- 3) Такође, корисници могу планирати издатке за нове капиталне пројекте у 2015. години и наредним годинама у оквиру одобрених лимита

Капитални пројекти подразумевају ангажовање значајних средстава и најчешће се финансирају из више извора. Капитални пројекти се могу финансирати и из пројектних зајмова, па је приликом планирања буџета капиталних пројеката потребно укључити и средства пројектних зајмова намењена за њихову реализацију (имајући у виду да су исти укључени у лимите), али само у износу за који се процењује да ће бити повучен и потрошен у тој години, имајући у виду статус пројектног зајма, уговором дефинисане рокове, услове и динамику повлачења средстава итд. С обзиром да пројектни зајмови углавном укључују и домаће учешће, корисници су дужни да поред издатака из извора 11 – Примања од иностраних задуживања, искажу издатке и из извора 01 – Приходи из буџета и то по сваком пројекту појединачно.

Детаљније инструкције у вези са пројектним зајмовима се могу наћи у Прилогу број 3. (*Упутству за планирање буџета пројеката (су)финансираних из пројектних и програмских зајмова*)

Планирање издатака капиталног пројекта

Ради ефикаснијег планирања и припреме, а уважавајући законске захтеве, корисници буџетских средстава дужни су да Сектору буџета доставе попуњене табеле дате у Прилогу број 2. (*Предлог капиталних пројеката*). У наведеним табелама, корисници су у обавези да искажу планиране издатке за капиталне пројекте по годинама који се односе на изградњу и капитално одржавање, по контима на трећем и четвртном нивоу:

1) издатке за израду пројектно-техничке документације на конту 5114 (осим уколико је иста већ израђена),

2) издатке за експропријацију земљишта на конту 5411 (уколико исти неће бити планирани на разделу Министарства финансија);

3) издатке за извођење радова на изградњи, односно извођење радова на капиталном одржавању на контима 5112 и 5113;

4) издатке за ангажовање стручног надзора на конту 5114 (осим уколико исти нису планирани од стране инвеститора или на неки други начин).

Корисници су у обавези да, поред издатака за вишегодишње капиталне пројекте, у Прилогу број 2, искажу и капиталне издатке за све једногодишње пројекте односно за пројекте чија реализација траје годину дана.

Уколико корисници нису планирали средства за израду пројектно-техничке документације и за ангажовање стручног надзора, дужни су да наведу који субјект (институција, организација, јавно предузеће итд.) је обезбедио средства за те издатке и у ком износу или ће тај посао обављати у оквиру свог редовног пословања.

У циљу реалног планирања издатака капиталног пројекта, неопходно је да корисници образложе тренутни статус дозвола и сагласности (локацијска, грађевинска дозвола, сагласности одговарајућих јавних предузећа) које су неопходне за почетак извођења радова. Корисници су дужни да планирају расходе, који су у вези са добијањем ових дозвола и сагласности, на одговарајућим контима.

Уколико су корисници у Прилогу 2 (*Предлог капиталних пројеката*) попунили колону 12 (*након 2017*), односно планирали средства за капитални пројекат и након три фискалне године, потребно је да наведу неопходан износ средстава по годинама након те три године, а до завршетка капиталног пројекта.

Такође, на основу свеобухватне процене потреба, пројекте је потребно рангирати по приоритетима, у складу са усвојеним стратешким документима, водећи рачуна да приоритет у финансирању имају већ започети пројекти.

Напомене

Уколико корисник буџетских средстава пренесе инвеститорска права на други субјект, неопходно је да Влада у вези са тим донесе одговарајући акт. У вези са тим, треба имати у виду да у складу са изменама Закона о ПДВ-у члан 10. став 2. тачка 3), којима је предвиђено да ПДВ плаћа инвеститор, неопходно је да уколико неко други врши инвеститорску функцију у име и за рачун Републике Србије, планира неопходна средства за ПДВ.

Предлог издатака за реализацију Националног инвестиционог плана за 2015. годину исказују се на економској класификацији 551-Издаци за набавку нефинансијске имовине који се финансирају средствима Националног инвестиционог плана искључиво у износу преузетих обавеза, док се нови издаци за капиталне пројекте исказују на групама конта 51, 52 и 54. Министарство привреде планира издатке за реализацију НИП-а искључиво у износу преузетих обавеза, као и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре искључиво у износу преузете обавезе за коридор XI. Остали корисници не планирају издатке за реализацију НИП-а.

Средства остварена продајом доплатне поштанске марке

Корисници који планирају прикупљање средстава издавањем и продајом доплатних поштанских маркица 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 предложеним изменама и допунама 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.

3. Садржај предлога финансијског плана

Предлог финансијског плана буџетског корисника за 2015. годину и пројекције за 2016. и 2017. годину, са образложењем уносиће се у апликативни софтвер за планирање буџета чије техничко упутство за коришћење се налази на почетној страни софтверске апликације за припрему буџета на линку „Упутство“ који се налази у горњем левом делу екрана.

Посебна напомена:

Имајући у виду да се истовремено израђују буџет за 2015. годину и Фискална стратегија за 2015. са пројекцијама за 2016. и 2017. годину, молимо вас да предлогом обухватите и најважније структурне реформе које ћете спроводити у наредном трогодишњем периоду (како оне које су већ усвојене и чија се примена очекује и у наредном периоду тако и реформе чије усвајање и примену планирате у наредним годинама). За сваку структурну реформу потребно је дати кратко образложење и обавезно исказати финансијске ефекте спровођења исте, односно одговарајуће фискалне импликације које ће наведена мера имати у наредном периоду (за сваку годину посебно).

У складу са Законом о буџетском систему сви буџетски корисници од доношења Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину исказиваће свој буџет на програмски начин.

Министарство финансија, у сарадњи са Пројектом за боље услове пословања USAID-а је припремило Упутство за припрему програмског буџета. Неопходно је да сви буџетски корисници према смерницама датим на одржаним радионицама за увођење програмског буџета и према наведеном упутству дефинишу све елементе програмске структуре и исте унесу у софтверску апликацију за припрему буџета.

Министарство финансија подржава иницијативу за увођење родно одговорног буџетирања, унутар реформе јавних финансија кроз увођење програмског буџета, на којем ће рад бити започет током 2015. године. Буџетски корисници се охрабрују да унапреде ефективност и транспарентност потрошње јавних средстава тиме што ће пружити специфичне индикаторе, где је то могуће, у својим финансијским плановима за 2015, 2016 и 2017. годину. Један од начина је разврставање индикатора и мера које се односе на жене и мушкарце, када то има смисла и када је то могуће. На пример, индикатор излазног резултата „број запосених особа након обука“ може бити разврстан на „број жена запослених након обука“ и „број мушкараца запослених након обука“.

Поред тога потребно је попунити и посебне прилоге, и то:

1. Прилог број 1. Преглед планираних средстава за плате у 2015. години ;
 - **Прилог 1а.** Преглед броја државних службеника и намештеника у 2015. 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 2015. години на које се не односи Закон о платама државних службеника и намештеника;
 - **Прилог 1г.** Преглед броја носиоца правосудних функција у 2015. 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 2015. години
2. Прилог број 2. Преглед капиталних пројеката
3. Прилог број 3. Упутство за планирање буџета пројеката (су)финансираних из пројектних и програмских зајмова
 - **Прилог 3а.**Преглед пројектних зајмова
 - **Прилог 3б.**Преглед донација
4. Прилог број 4. Преглед пројеката/секторских програма за децентрализовано управљање
5. Прилог број 5. Средства буџета Републике Србије намењена за територију АП Војводина
6. Прилог број 6. Средства буџета Републике Србије намењена за територију АП Косово и Метохија
7. Прилог број 7. Средства доплатних поштанских маркица
8. Прилог број 8. Подаци о пословању јавних агенција

За део предлога финансијског плана који се односи на сегмент - Претприступни фондови Европске Уније и Пројектни зајмови, у циљу јединственог исказивања треба користити курс 1€ = 120,0 динара, 1\$ = 96 динара.

4. Поступак и динамика достављања предлога финансијског плана буџетских корисника

Предлог финансијског плана са образложењем биће доступан Министарству финансија кроз апликацију, а штампани формат мора да има печат и потпис функционера буџетског корисника.

Попуњене прилоге потребно је доставити у штампаном и електронском облику на е-mail адресу: budzet@mfin.gov.rs

Прилози и техничко упутство за рад у апликацији налазиће се на интернет страници Министарства финансија. У случају потребе за консултацијама у вези уноса података у апликацију, контакт особе су: Дарко Ившан (тел. 011/3642-915) и Мирослав Бунчић (тел. 011/3642-920).

Рок за достављање предлога финансијских планова је 27. новембар 2014. године.