

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. ПРАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ УРЕДБЕ

Правни основ за доношење уредбе садржи одредба члана 54а став 3. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 118/21 – др. закон и 138/22) којом је прописано да ће Влада, на предлог Министарства надлежног за послове финансија, ближе уредити садржину, начин припреме и оцене, као и праћење спровођења и извештавање о реализацији капиталних пројеката.

Поред наведеног, чланом 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон), прописано је да Влада уредбом подробније разрађује однос уређен законом, у складу са сврхом и циљем закона.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ УРЕДБЕ

Предлог уредбе о капиталним пројектима (у даљем тексту Предлог уредбе) на јединствен и свеобухватан начин ближе уређује целокупан поступак одабира и реализације капиталног пројекта, с циљем делотворног и ефикасног управљања јавним средствима. Детаљно прописане фазе пројектног циклуса омогућиће јасно дефинисање циља капиталног пројекта, адекватну припрему и планирање средстава, као и временског оквира потребног за реализацију капиталног пројекта, али и објективну оцену и правилну селекцију капиталних пројеката подобних за финансирање. Након реализације капиталног пројекта, одредбе Предлога уредбе утврђују основ за адекватно и објективно извештавање о оствареном учинку капиталног пројекта и на тај начин дефинишу јасне критеријуме за вредновање ефикасног управљања јавним средствима.

Одредбама Предлога уредбе јасно су дефинисани капитални пројекти, али и егзактно утврђени критеријуми за њихову класификацију, узимајући у обзир ниво власти из чијег буџета се спроводи финансирање капиталног пројекта, као и процењене трошкове потребне за реализацију тог пројекта. Применом овог решења, отклањају се недоумице у погледу надлежности за спровођење капиталног пројекта, односно да ли се капитални пројекат спроводи на нивоу републике, аутономне покрајине или локалне самоуправе.

Нормативно дефинисање Централизоване базе капиталних пројеката (Public Investment Management Information System – у даљем тексту ПИМИС), омогућиће имплементацију јединственог информационог система за унос пројектне документације у свим фазама пројектног циклуса, с циљем ефикасније евиденције, оцењивања, одабира и праћења капиталних пројеката.

Пројектни циклус подељен је на припремну фазу и фазу реализације капиталног пројекта, које су подељене на више хронолошки утврђених етапа које капитални пројекат мора проћи у циљу окончања пројектног циклуса, уз јасно дефинисање овлашћења и дужности свих учесника пројектног циклуса.

Образовање Комисије за капиталне инвестиције (у даљем тексту: Комисија), јасно дефинисање њене надлежности и састава, омогућиће контролу и селекцију републичких

капиталних пројеката на највишем нивоу извршне власти. Такође, образовање и дефинисање Поткомисије унапредиће рад Комисије, уз уважавање посебности пројектног циклуса за капиталне пројекте који се финансирају или суфинансирају из средстава Европске уније или из средстава неке друге државе или међународне институције. Поред наведеног, одредбама Предлога уредбе јасно су прописане надлежности и свих других учесника пројектног циклуса, чиме се у пракси постиже поједностављена имплементација појединих фаза пројектног циклуса, од његовог започињања па до реализације.

Уважавајући специфичности покрајинских и локалних капиталних пројеката, а узимајући у обзир могућност имплементације утврђених решења у појединим јединицама локалне самоуправе, посебном главом Предлога уредбе, дефинисан је засебан правни режим за ове капиталне пројекте, уз одложену примену.

У поступку израде Предлога уредбе, размотрена су искуства и ефекти које је Уредба о управљању капиталним пројектима („Службени гласник РС”, бр.51/19 и 139/22), произвела у досадашњој примени. Наиме, наведеном уредбом тренутно је уређена материја капиталних пројеката, а опсежном и темељном анализом њене примене утврђено је да су у појединим случајевима, из различитих разлога, потребна другачија нормативна решења у односу на њене одредбе. Сходно наведеном, нормативна решења из постојеће уредбе која су произвела позитивне ефекте, имплементирана су и у Предлог уредбе, док она решења која нису дала очекиване резултате, и чија примена је у пракси била отежана, Предлогом уредбе прописана су на другачији начин.

Узимајући у обзир наведено, усвајање Предлога уредбе омогућиће јасно дефинисање капиталног пројекта, етапно спровођење пројектног циклуса кроз утврђене фазе, уз јасно прописана овлашћења и дужности свих учесника пројектног циклуса, а у циљу делотворног и ефикасног управљања јавним средствима.

III. ОБЈАШЊЕЊА ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Чланом 1. Предлога уредбе прописан је предмет уређивања уредбе. Такође, одредбама овог члана утврђено је да је циљ ове уредбе да омогући делотворно и ефикасно управљање јавним средствима, и прописан је начин односно критеријуми на основу којих се делотворно и ефикасно управљање јавним средствима постиже.

Чланом 2. Предлога уредбе прецизно је дефинисано на које капиталне пројекте се примењују њене одредбе.

Чланом 3. Предлога уредбе дефинисан је појам капиталног пројекта.

Члан 4. Предлога уредбе садржи класификацију капиталних пројеката узимајући у обзир ниво власти из чијег буџета се врши финансирање, као и процењене трошкове капиталног пројекта. Сходно утврђеним критеријумима, капитални пројекти су подељени на републичке, покрајинске и локалне капиталне пројекте. Услед специфичности покрајинских и локалних капиталних пројеката, прописано је да су ти пројекти посебно уређени одредбама чл. 27. до 30. ове уредбе. Такође, одредбама овог члана дефинисан је појам капиталног пројекта од посебног значаја за Републику Србију, у смислу ове уредбе.

ПМИС, односно Централизован база капиталних пројеката, која представља јединствени информациони систем за унос пројектне документације, у потпуности је уређена **чланом 5.** Предлога уредбе. Такође, овим чланом дефинисана су овлашћења и

дужности свих учесника пројектног циклуса у односу на примену Централизоване базе капиталних пројеката.

Чланом 6. Предлога уредбе дефинисана је Комисија за капиталне инвестиције, одређен је њен састав и прописана њена надлежност.

Чланом 7. Предлога уредбе дефинисана је Поткомисија, одређен је њен састав и прописана њена надлежност.

Члан 8. Предлога уредбе садржи дефиницију пројектног циклуса уз дескриптивно навођење радњи и активности које се предузимају од започињања па до окончања пројектног циклуса.

Одредбама **члана 9.** Предлога уредбе дефинисан је однос између пројектног циклуса и буџетског календара, односно процеса програмирања средстава Европске уније. Прописане су обавезе које овлашћени предлагач мора да изврши да би могао предложити капитални пројекат за приоритетну област финансирању у складу са законом којим се уређује буџетски систем, као и дужности које је овлашћени предлагач дужан да испуни уколико се капитални пројекат финансира или суфинансира из средстава Европске уније.

Чланом 10. Предлога уредбе одређени су учесници у пројектном циклусу. Дефинисан је предлагач пројектне идеје, као и Овлашћени предлагач. Такође прописана су овлашћења и дужности Министарства финансија, као и других органа државне управе, територијалне аутономије и локалне самоуправе, као учесника пројектног циклуса.

Појам пројектне документације и дефинисање свих образаца који се израђују и у појединим фазама пројектног циклуса уносе у информациони систем, нормирано је **чланом 11.** Предлога уредбе.

Чланом 12. Предлога уредбе прописано је да се пројектни циклус капиталног пројекта спроводи кроз припремну фазу и фазу реализације капиталног пројекта. Припремна фаза подељена је на председлекцију пројектне идеје, анализу предлога пројекта, припрему пројекта, оцену спремности пројекта и селекцију. Такође, прописано је да фазу реализације чине реализација пројекта, измена плана реализације и рационализација пројекта, завршетак пројекта и оцена ефеката реализованог капиталног пројекта (екс-пост евалуација).

Чланом 13. Предлога уредбе прописани су аспекти за проверу релевантности пројектне идеје.

Чланом 14. Предлога уредбе детаљно је прописана председлекција пројектне идеје, као део припремне фазе пројектног циклуса, у којој предлагач идеје формулише пројектну идеју, а овлашћени предлагач проверава ту идеју на основу прописаних критеријума. Пројектна идеја се подноси на Обрасцу 1, и уноси у ПИМИС, а Министарство финансија сумира предлог Јединствене листе пројектних идеја и исту доставља Комисији на усвајање, док Поткомисија прелиминарно анализира предлог Јединствене листе пројектних идеја, пре усвајања те листе од стране Комисије. Такође, прописан је и изузетак за капиталне пројекте који се финансирају или суфинансирају из средстава Европске уније, с обзиром да у том случају Министарство надлежно за европске интеграције, пре генерисања јединствене листе пројектних идеја, даје прелиминарну оцену да ли пројектна идеја може бити предмет финансирања или суфинансирања из средстава Европске уније.

Чланом 15. Предлога уредбе дефинисана је анализа предлога пројекта, као део припремне фазе пројектног циклуса, у којој се даље разрађује пројектна идеја која се налази на Јединственој листи пројектних идеја, припрема се предлог пројекта и на Обрасцу 2 подноси у ПИМИС, с циљем обезбеђења припреме и финансирања пројекта.

Поред наведеног, прописано је да ће предлози пројеката који су на Обрасцу 2, кроз ПИМИС достављени Министарству финансија најкасније до 10 јануара, бити разматрани за финансирање у првом наредном буџетском циклусу, док ће предлози пројеката за које је планирано финансирање или суфинансирање из средстава Европске уније бити разматрани за финансирање у процесу програмирања пројеката Европске уније у складу са надлежном регулативом. Министарство финансија сумира информације и даје своје мишљење о подацима унетим кроз Образац 2, с циљем припреме предлога листе пројеката у припреми.

Поступак припреме, начин усвајања и садржина Листе пројеката у припреми прописани су **Чланом 16.** ове уредбе.

Одредбама **члана 17.** Предлога уредбе прописана је припрема пројекта, као део припремне фазе пројектног циклуса, током које овлашћени предлагач припрема предлоге пројеката који се налазе на Листи пројеката у припреми, припрема потребне студије и дозволе, и након тога Образац 3, заједно са прикупљеном документацијом подноси у ПИМИС. За предлоге пројеката који се финансирају или суфинансирају из средстава Европске уније, овлашћени предлагач подноси Образац 3 након добијене оцене спремности у ИСКАДОН-у. Такође, одредбама овог члана прописана је додатна обавеза за овлашћеног предлагача, у случају предлога пројекта који подлеже ревизији ревизионе комисије, у складу са законом којим се уређује планирање и изградња. За те пројекте, овлашћени предлагач прилаже у ПИМИС и извештај ревизионе комисије, а уколико ревизиона комисија овлашћеном предлагачу није доставила извештај, прилаже се захтев који је упућен ревизионој комисији за доставу извештаја. Поред наведеног, прописано је да ће предлози пројеката који су на Обрасцу 3, кроз ПИМИС достављени Министарству финансија најкасније до 10 јануара, бити разматрани за финансирање у првом наредном буџетском циклусу, док ће предлози пројеката за које је планирано финансирање или суфинансирање из средстава Европске уније бити разматрани за финансирање у процесу програмирања пројеката Европске уније у складу са надлежном регулативом.

Чланом 18. Предлога уредбе прописана је оцена спремности пројекта, као део припремне фазе пројектног циклуса, током које Министарство финансија анализира информације прикупљене са Обрасца 3, као и пратећу документацију, а с циљем припреме предлога листе припремљених пројеката. Ради детаљне анализе достављених информација, Министарство финансија може од овлашћеног предлагача, или органа из члана 10. став 6. ове уредбе, захтевати додатна појашњења, информације и мишљење, уз јасно упутство за који део Обрасца 3 се тражи додатно изјашњење. Овлашћени предлагач или други орган којем је упућен наведени захтев, дужан је да се изјасни у року од 10 дана од дана пријема наведеног захтева. Министарство финансија на основу прикупљених информација са Обрасца 3, и пратеће документације, врши прелиминарну контролу достављене документације, даје мишљење о финансијском и имплементационом аспекту пројекта и припрема предлог листе припремљених пројеката. Такође, одредбама овог члана дефинисано је да се пројекат сматра припремљеним уколико Министарство финансија утврди да пројекат поседује комплетну документацију, која подрезујева пројектно-техничку и планску документацију у смислу прописа којима се уређује планирање и изградња, као и да је пројекат спреман за спровођење поступка јавне набавке.

Одредбама **члана 19.** Предлога уредбе прописана је селекција пројекта, као део припремне фазе пројектног циклуса, током које Министарство финансија, на основу редоследа којим су Обрасци 3 унети у ПИМИС, припрема за Комисију предлог листе

припремљених пројеката, за републичке капиталне пројекте, која садржи информације са Обрасца 3 и мишљење Министарства финансија. У року од 10 дана од дана достављања наведеног предлога листе, Комисија је дужна да усвоји Листу припремљених пројеката, рангирајући пројекте према значају, узимајући у обзир све околности, а нарочито процену утицаја на чиниоце животне средине (флору и фауну, земљиште, воду, ваздух, климу и пејзаж, материјална и културна добра и др.) и њихову међусобну интеракцију. Такође, рангирајући пројекте, Комисија одређује који ће пројекти са наведене листе имати приоритет у финансирању, наводећи изворе њиховог финансирања и временски оквир за спровођење пројекта. Када комисија усвоји Листу припремљених пројеката, дужна је да ту информацију унесе у ПИМИС и да је проследи свим овлашћеним предлагачима чији су се пројекти нашли на тој листи.

Чланом 20. Предлога уредбе дефинисана је реализација пројекта, као део фазе реализације капиталног пројекта, а која подразумева уговарање и извршавање набавки добара, извођење радова и пружање услуга потребних за изградњу објекта или његову санацију. Овим чланом прописана је обавеза овлашћеног предлагача да припреми план реализације капиталног пројекта и да га до краја календарске године у којој је пројекат уврштен на Листу припремљених пројеката, на Обрасцу 5, унесе у ПИМИС, те да током реализације пројекта, једном у три месеца припреми извештај о напретку реализације капиталног пројекта, и да на Обрасцу 6 тај извештај унесе у ПИМИС. Министарство финансија на основу достављених информација са наведених образаца, анализом кључних показатеља учинка утврђује да ли се капитални пројекат спроводи у складу са планом реализације. Овим чланом Предлога уредбе прописан је и изузетак за пројекте који се финансирају или суфинансирају из средстава Европске уније, с обзиром да се праћење и извештавање о тим пројектима спроводи и у складу са уредбом којом се прописује управљање програмима претприступне помоћи Европске уније.

Члан 21. Предлога уредбе прописује измену плана реализације и рационализацију пројекта, као део фазе реализације капиталног пројекта, током које Министарство финансија, уколико анализом кључних показатеља учинка утврди значајно одступање од утврђених граничних вредности, односно уколико на основу извештаја о напретку капиталног пројекта утврди значајно одступање од плана реализације капиталног пројекта, упућује овлашћеном предлагачу захтев да у року од петнаест дана достави образложење разлога одступања, са доказима за своје наводе, као и предлог измењеног плана реализације који се подноси на Обрасцу 5. Када овлашћени предлагач достави наведену документацију, Министарство финансија прослеђује је Комисији, која доноси закључак о корекцији пројекта, а која се спроводи на основу новог плана реализације. Уколико се утврди да капитални пројекат није могуће реализовати на основу новог плана реализације, Комисија покреће фазу рационализације, у којој капитални пројекат може бити одложен или угашен.

Одредбама **члана 22.** Предлога уредбе прописан је завршетак пројекта, као део фазе реализације капиталног пројекта, који се спроводи након реализације пројекта из члана 20. ове уредбе. Одредбама овог члана овлашћени предлагач је обавезан да у року од 60 дана од дана окончања реализације пројекта из члана 20. ове уредбе, припреми завршни извештај о спроведеном капиталном пројекту и да га на Обрасцу 8 унесе у ПИМИС, и на тај начин достави Министарству финансија.

Чланом 23. Предлога уредбе прописана је оцена ефеката реализованог капиталног пројекта (екс-пост евалуација), као део фазе реализације капиталног пројекта, а која се спроводи за републичке капиталне пројекте из члана 4. став 4. тачка 1. ове уредбе, а у ком случају је овлашћени предлагач дужан да три године након

завршетка капиталног пројекта припреми извештај о ефектима капиталног пројекта који уноси у ПИМИС. Такође, одредбама овог члана дефинисани су ефекти капиталног пројекта које је потребно сагледати, као и обавеза Министарства финансија да након учињене оцене ефеката капиталног пројекта, о томе обавести Комисију.

Одредбама **члана 24.** Предлога уредбе дефинисана је претходна студија изводљивости и прописана њена садржина.

Чланом 25. Предлога уредбе дефинисана је студија о изводљивости и прописана њена садржина.

Чланом 26. предлога уредбе прописано је у којим случајевима се израђује и примењује претходна студија о изводљивости, односно студија о изводљивости у смислу ове уредбе.

Одредбама **члана 27.** Предлога уредбе прописано је да се на покрајинске и локалне капиталне пројекте сходно примењују одредбе ове уредбе које се односе на републичке капиталне пројекте, осим уколико у посебном делу ове уредбе којим се уређују покрајински и локални капитални пројекти, односно чл. 27. до 30. ове уредбе, није другачије прописано.

Чланом 28. Предлога уредбе прописано је да се одредбе ове уредбе којима се уређује положај и улога Министарства финансија, сходно примењују на покрајински орган надлежан за послове финансија за покрајинске капиталне пројекте, као и на орган надлежан за послове финансија локалне самоуправе за локалне капиталне пројекте.

Чланом 29. Предлога уредбе дефинисана је Покрајинска комисија за капиталне инвестиције, прописан је начин на који се одређује њен састав, као и њена надлежност. Такође, одредбама овог члана дефинисана је локална комисија за капиталне инвестиције, одређен је њен састав и прописана њена надлежност.

Одредбама **члана 30.** Предлога уредбе прописани су изузеци у погледу подношења образаца пројектне документације, као и спровођења пројектног циклуса, а који се односе само на покрајинске и локалне капиталне пројекте.

Чланом 31. Предлога уредбе прописани су прекршаји, као и распон новчане казне која се изриче за учињени прекршај одговорном лицу предлагача пројектне идеје, одговорном лицу овлашћеног предлагача, или одговорном лицу јединице локалне самоуправе уколико поступе супротно одредбама ове уредбе.

Члан 32. Предлога уредбе прописује рок у којем су овлашћени предлагачи дужни да за капиталне пројекте који нису окончани до ступања на снагу ове уредбе (текући капитални пројекти), поднесу у ПИМИС образац који одговара фази у којој се тај пројекат налази, као и да даљи поступак наставе у складу са одредбама ове уредбе.

Чланом 33. Предлога уредбе прописан је начин подношења пројектне документације до развоја ПИМИС-а у пуном обиму.

Чланом 34. Предлога уредбе прописано је да су јединице локалне самоуправе дужне да формирају Локалну комисију у складу са одредбама ове уредбе, у року од три месеца од ступања на снагу ове уредбе, и да о формирању комисије обавесте Министарство финансија.

Чланом 35. Предлога уредбе прописана је одложена примена одредби чл. 27. до 30. ове уредбе, које ће се примењивати након истека три месеца од дана ступања на снагу ове уредбе.

Члан 36. Предлога уредбе прописује рок за доношење прописа за које је одредбама ове уредбе прописано да их доноси министар надлежан за послове финансија.

Одредбама **члана 37.** Предлога уредбе прописано је да даном ступања на снагу

ове уредбе престаје да важи Уредба о управљању капиталним пројектима („Службени гласник РС”, бр.51/19 и 139/22).

Чланом 38. Предлога уредбе прописано је да ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ УРЕДБЕ

За спровођење ове уредбе нису потребна финансијска средства.