



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ
ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Овај пројекат финансира
Европска унија



#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

Подршка реформи јавне управе у оквиру
Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе

ПРИРУЧНИК ЗА УТВРЂИВАЊЕ ТРОШКОВА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА И ПРОПИСА

Август, 2025.

ПРИРУЧНИК ЗА УТВРЂИВАЊЕ ТРОШКОВА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА И ПРОПИСА

Аутори документа:

Анто Бајо, експерт

Мајда Седеј, експерт

Александра Миленковић Букумировић, експерт

Датум:

26.08.2025.

Ова публикација објављена је уз финансијску помоћ Европске уније. За садржину публикације искључиво је одговоран Пројекат *ЕУ за реформу јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора* и та садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.

Садржај

Листа слика и табела	5
1 Увод	7
2 Трошкови спровођења планских докумената и прописа – концептуални и методолошки оквир.....	9
2.1 Кључни елементи обрачуна трошкова.....	10
2.1.1 Основни појмови.....	10
2.1.2 Принцип обрачуна трошкова	11
2.1.3 Квантификација улазних ресурса	12
2.2 Основне врсте трошкова.....	13
2.2.1 Једнократни и виšekратни.....	13
2.2.2 Директни и индиректни.....	13
2.2.3 Фиксни и варијабилни	14
2.3 Обрачун трошкова по методу додатних трошкова наспрам метода укупних трошкова	15
2.3.1 Обрачун трошкова по методу додатних трошкова	15
2.3.2 Обрачун трошкова по методу укупног трошка	16
2.4 Приступ обрачуна трошкова одоздо нагоре насупрот приступу одозго надоле.....	17
2.4.1 Приступ обрачуна трошкова одоздо нагоре	17
2.4.2 Приступ обрачуна трошкова одозго надоле	17
2.5 Стандардне цене/трошкови	18
2.6 Извори финансирања	21
2.6.1 Веза између утврђених трошкова и буџета Републике Србије	22
3 Утврђивање трошкова спровођења планских докумената и прописа – поступак..	24
3.1 Трошкови спровођења прописа.....	24
3.2 Кораци у одређивању трошкова спровођења планских докумената и прописа	25
3.2.1 Први корак: Утврдити мере	26
3.2.2 Други корак: Утврдити показатеље учинка.....	27
3.2.3 Трећи корак: Утврђивање активности	28
3.2.4 Четврти корак: Утврђивање ресурса за спровођење активности.....	29
3.2.5 Пети корак: Обрачунати трошкове улазних ресурса и утврдити изворе финансирања	31
3.3 Приказ обрачунатих трошкова и извора финансирања у планским документима	36
3.4 Калкулатор за обрачун трошкова јавних политика и прописа	37
3.5 Трошкови спровођења планских докумената и прописа и процена финансијских ефеката на буџет.....	39
3.6 Финансијска спроводљивост планских докумената и прописа.....	39
3.7 Укључивање зелених аспеката у документа јавних политика.....	41
4 Процена финансијских ефеката на буџет.....	43
4.1 Важност процене финансијских ефеката	43
4.2 Законски оквир	44
4.3 Кључни елементи Обрасца ПФЕ	45
4.3.1 Општи подаци.....	45

4.3.2	Процена финансијских ефеката спровођења акта на буџет	46
4.3.3	Ефекти на приходе и примања	46
4.3.4	Процена финансијских ефеката спровођења акта на друге буџете, односно финансијске планове ..	51
4.3.5	Потенцијалне обавезе за буџет Републике Србије	52
4.3.6	Изјава о финансијским ефектима спровођења акта	53
5	Документи јавне политике, средњорочни планови и буџет	54
5.1	Трошкови спровођења докумената јавних политика, средњорочни планови и програмски буџет	54
5.2	Поступак израде средњорочног плана усклађеног са финансијским планом	59
5.2.1	Нови и постојећи документи јавних политика (мере и активности) у средњорочном планирању и буџетирању	62
5.3	Буџетски календар и предлагање докумената јавних политика	64
5.4	Зелено буџетирање и приоритизација расхода	66
6	Речник кључних појмова	68
7	Литература	76
8	Анекси	78
Анекс 1 – Табела акционог плана		79
Анекс 2 – Примери обрачуна трошкова спровођења докумената јавних политика		81
Пример 1. Унапређење квалитета предшколског образовања		81
Пример 2. Подстицаји за запошљавање		83
Пример 3. Побољшање финансијске контроле и ревизије		84
Пример 4. Спровођење енергетске политике – инфраструктурни радови		86
Пример 5. Повећање доступности услуга за бригу о деци, старијима и особама са инвалидитетом		87
Пример 6. Израда нове стратегије		89
Анекс 3 – Класе и категорије <i>расходи и издаци</i>		92
Анекс 4 – Примери попуњеног Обрасца ПФЕ – део који се односи на расходе и издатке		94

ЛИСТА СЛИКА И ТАБЕЛА

Слика 1. Процес обрачуна трошкова и процес израде планског документа и прописа.

Слика 2. Елементи планских докумената и принцип обрачуна трошкова

Слика 3. Кораци у обрачуну трошкова, измењено на основу извора: SIGMA, 2016.

Слика 4. Веза између обрачуна трошка и табеларног приказа акционог плана

Слика 5. Калкулатор за обрачун трошкова јавних политика и прописа

Слика 6. Пример попуњавања дела 2.2 Обрасца ПФЕ када спровођење документа јавне политике почиње у години $n+1$

Слика 7. Пример попуњавања дела 2.2 Обрасца ПФЕ када спровођење документа јавне политике почиње у текућој буџетској години

Слика 8. Веза између трошкова спровођења планских докумената, средњорочних планова и буџета

Слика 9. Планирање спровођења докумената јавних политика, средњорочно планирање и финансијско планирање

Слика 10. Веза између елемената средњорочног плана и програмског буџета

Слика 11. Календар процедуре средњорочног планирања и буџетирања

Слика 12. Повезивање активности из средњорочног плана са елементима програмског буџета у ЈИС-у

Табела 1. Листа стандардних цена/трошкова за израду планских докумената и прописа

Табела 2. Пример показатеља учинка – Акциони план за спровођење Стратегије РЈУ 2018–2020.

Табела 3. Стандардни трошкови у категорији расходи за запослене

Табела 4. Стандардни трошкови у категорији коришћење услуга и роба

Табела 5: Стандардни трошкови у категорији основна средства (капитални издаци)

Табела 6. Трошкови у категорији субвенције

Табела 7. Укупни трошкови мере или активности по годинама

Табела 8. Пример организационе, функционалне и програмске класификације Министарства културе и информисања, буџет за 2019. годину

Табела 9. Пример попуњеног Обрасца ПФЕ – ефекти на повећање расхода буџета јединица локалне самоуправе

Табела 10. Пример потенцијалних обавеза за буџет – организација изложбе уметничких дела (у хиљадама динара)

Табела 11. Обрачун додатних трошкова у категоријама: Основна средства (капитални издаци) и Расходи за запослене

Табела 12. Агрегирани приказ трошкова (у милионима евра)

Табела 13. Обрачун додатних трошкова у категорији Расходи за запослене, Коришћење услуга и роба, Субвенције

Табела 14. Агрегирани приказ трошкова (у хиљадама евра)

Табела 15. Обрачун додатних трошкова у категоријама Коришћење услуга и роба и Основна средства (Капитални издаци) (у еврима)

Табела 16. Агрегирани приказ трошкова (у еврима)

Табела 17. Обрачун додатних трошкова у категоријама коришћење робе и услуга и инвестиције (у еврима)

Табела 18. Агрегирани приказ трошкова (у еврима)

Табела 19. Обрачун додатних трошкова у категоријама Коришћење услуга и роба и Субвенције (у еврима)

Табела 20. Агрегирани приказ трошкова (у хиљадама евра)

Табела 21. Обрачун додатних трошкова у категорији Коришћење услуга и роба

Табела 22. Пример попуњеног Обрасца ПФЕ када на изради закона ХУ (уз запослене у Министарству А) раде спољни експерти који се финансирају из буџета (извор 01)

Табела 23. Пример попуњеног Обрасца ПФЕ када на изради закона ХУ (уз запослене у Министарству А) раде спољни експерти који се финансирају из буџета (извор 01), а средства за њихово ангажовање у текућој години и наредној години нису обезбеђена

Табела 24. Пример када спровођење активности из документа јавне политике утиче на повећање броја запослених

Табела 25. Пример попуњеног Обрасца ПФЕ када спровођење активности из документа јавне политике утиче на повећање броја запослених у различитим годинама

Табела 26. Пример попуњеног Обрасца ПФЕ – преусмеравање апропријација (у хиљадама динара)

1 УВОД

Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа (Приручник) служи као подршка службеницима јавне управе који учествују у изради планских докумената¹ и прописа, односно процени трошкова њиховог спровођења и ефеката на буџет. Приручник је првенствено намењен службеницима у министарствима и осталим органима и организацијама државне управе (у даљем тексту: институције) с обзиром на специфичности планског система и буџетске процедуре на републичком нивоу. Међутим, концепти и методи обрачуна трошкова изложени у Приручнику релевантни су и за друге нивое власти и друге актере који учествују у изради планских докумената и прописа и који управљају њиховим спровођењем.

Садржај Приручника је заснован на [Закону о планском систему](#) Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18) и пратећим уредбама: [Уредби о методологији израде докумената јавних политика](#) („Службени гласник РС”, број 20/25), [Уредби о анализи ефеката прописа](#) („Службени гласник РС”, број 20-25) и [Уредби о методологији за израду средњорочних планова](#) („Службени гласник РС”, број 8/19), као и на одредбама [Закона о буџетском систему](#) и прописима који разрађују њихову примену. Приручник је израђен у сарадњи Републичког секретаријата за јавне политике и Министарства финансија.

Напомена: Јавне политике утврђују се планским документима и у Приручнику се термин трошкови јавних политика односи на трошкове спровођења планских докумената. Специфичности утврђивања трошкова докумената јавних политика посебно су наглашене на неколико места у тексту.

У приручнику се термин *трошкови примене (спровођења) прописа* односи на трошкове примене (спровођења) **прописа које сnose органи и организације јавне управе**.

У Приручнику се општи термин *трошак* односи и на трошкове спровођења планских докумената и на трошкове спровођења прописа.

Када се утврђују трошкови спровођења аката, као и када се процењују финансијски ефекти на буџет, изузетно је битно да институције користе јединствену методологију (коју је утврдило Министарство финансија *Правилником о начину исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа или другог акта на буџет, односно финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање*). С тим у вези циљ овог приручника јесте да обезбеди да се користи јединствена методологија, да се пруже практична упутства за обрачун трошкова и смернице за процену ефеката на буџет на основу обрачунатих трошкова. Изложена методологија обезбеђује информације које се користе у анализи ефеката спровођења планских докумената и прописа у ширем контексту².

¹ Закон о планском систему утврђује следеће планске документе: 1) документи развојног планирања – развојни план Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, инвестициони план и просторне планови; 2) документи јавних политика – стратегија, програм, концепт политике и акциони план и 3) остале планске документе. Обрачун трошкова представљен у приручнику не односи се на просторне планове.

² Методологија и процедура анализе ефеката јавних политика и прописа детаљно је објашњена у Приручнику за анализу ефеката јавних политика.

Принципи и методологија обрачуна трошкова изложена у Приручнику у складу је са примерима добре праксе и смерницама из Збирке алата и искуства у раду организације SIGMA³ и Упутством Европске комисије о обрачуна трошкова из Методолошких смерница за обрачун трошкова структурних реформи из 2019. године.⁴

У изради примера у Приручнику коришћени су важећи документи јавних политика Републике Србије како би се практична упутства приближила потребама службеника који израђују и спроводе документе јавних политика и прописа.

Приручник је подељен у пет поглавља.

Након Увода, у **Другом поглављу** под називом „Трошкови спровођења планских докумената и прописа – концептуални и методолошки оквир” представљају се основни појмови, елементи и принципи који се користе при обрачуна трошкова, врсте трошкова и различити методи и приступи обрачуна трошкова, и прецизира метод обрачуна трошкова који је прописало Министарство финансија.

Циљ **Трећег поглавља „Утврђивање трошкова спровођења планских докумената и прописа – поступак”** јесте да пружи практичне инструкције за утврђивање потребних финансијских средстава и извора финансирања за спровођење планских докумената и прописа. Поступак је, да би се лакше пратио и објаснио, представљан у складу са структуром и елементима докумената јавних политика, односно акционих планова као најдетаљнијих докумената јавних политика. Исти принципи и методологија користе се и за утврђивање трошкова спровођења прописа и других планских докумената утврђених Законом о планском систему, у складу са инструкцијама Републичког секретаријата за јавне политике. Укључује и приказ функционалности софтверског решења за обрачун трошкова јавних политика и прописа („Калкулатор за обрачун трошкова јавних политика и прописа”, у даљем тексту *Калкулатор*).⁵ Поглавље је допуњено смерницама за укључивање зелених аспеката и повезаних трошкова у планирање јавних политика.

Сврха **Четвртог поглавља „Процена финансијских ефеката на буџет”** јесте да пружи техничке смернице и практичне примере за процену финансијског ефекта спровођења планског документа или прописа на буџет. Такође, циљ тог поглавља јесте да омогући да се боље разуме веза између обрачуна трошкова и процене финансијског ефекта на буџет.

Пети део „Јавне политике, средњорочно планирање и буџет” објашњава повезаност утврђивања трошкова спровођења докумената јавних политика са средњорочним планирањем и изградом буџета, односно механизме и процедуру који обезбеђују да се у буџету алоцирају средства за спровођење докумената јавних политика у складу с приоритетима и фискалним могућностима. Поглавље је допуњено освртом на реформу зеленог буџетирања и приоритизацију зелених иницијатива и расхода.

На крају Приручника је Речник појмова, у којем су објашњени појмови коришћени у овом приручнику.

³ Заједничка иницијатива Организације за економски развој и сарадњу (*Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD*) и ЕУ <http://www.sigmaweb.org/publications/strategy-toolkit.htm>

⁴ https://www.cef-see.org/files/Costing_Guidance.pdf

⁵ Развијен од стране РСЈП, и у примени од 2025. године

2 ТРОШКОВИ СПРОВОЂЕЊА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА И ПРОПИСА – КОНЦЕПТУАЛНИ И МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР

Утврђивање трошкова планских докумената и прописа део је ширег контекста анализе ефеката спровођења ових аката. Правовремене информације о процењеним трошковима један су од кључних алата у управљању системом јавних политика и законодавних активности.

Јавне политике – утврђене планским документима или прописима вреде само онолико колико су ти документи спроводљиви. Кључни предуслов за њихово спровођење јесте да су циљеви постављени у њима реалистични, што се потврђује или негира, између осталог, утврђивањем трошкова за њихово достизање у предвиђеном периоду и дефинисањем извора њиховог финансирања. С друге стране, ако су јасно и правилно утврђени циљеви и прецизно утврђене мере (односно активности) за остварење тих циљева, лакше је утврдити потребне ресурсе и обрачунати трошкове њиховог остваривања.

Трошкови су у функцији остварења циљева. Да ли ће морати да се уложи више или мање ресурса зависи од амбиција предлагача, пре свега, у смислу динамике и обима реформе која се намерава остварити.⁶

Сврха утврђивања трошкова

Да би се плански документи и прописи могли спровести, неопходно је ангажовати одређену количину ресурса, а то проузрокује трошкове.

Информације о трошковима помажу доносиоцима одлука на свим нивоима власти да схвате **финансијски ефекат реформе коју спроводе и одлука које доносе**. Средства за обезбеђивање јавних добара и пружање јавних услуга су ограничена, а информације о трошковима су потребне да би се повећала корист за друштво са датим ресурсима.

За Владу је информација о трошковима важна како би могла да обезбеди потребна средства у буџету или осталим изворима финансирања (као што су донације, задуживање итд.) како би се оствариле планиране друштвено-економске промене. Квалитетно управљање државним финансијама могуће је само ако се квалитетно обрачунају трошкови и обезбеде и планирају извори за њихово финансирање.

Постојање трошкова отвара **питања о изворима финансирања**, односно обезбеђењу средстава за финансирање трошкова који ће настати приликом спровођења планских докумената и прописа. Ако постоји разлика између предвиђених трошкова и доступних средстава, доносиоци одлука морају мере и активности за спровођење планских докумената и прописа ускладити с доступним изворима финансирања или прерасподелили ресурсе.

⁶ На пример, циљ нам је да пређемо раздаљину од 700 километара. Ако возимо просечном брзином 100 километара на сат, што је брзина при којој се најмање троши бензина, раздаљину ћемо прећи за седам сати. Да бисмо стигли брже, односно за пет сати, морамо возити 140 километара на сат, али таква бржа вожња изискује већу потрошњу бензина, а самим тим и веће трошкове пута.

Утврђивање трошкова неопходан је корак у спровођењу претходне (*ex-ante*) и накнадне (*ex-post*) анализе ефеката спровођења докумената јавних политика и прописа.⁷

Информација о трошку помаже да се сагледају ефекти спровођења планског документа или прописа на буџет, као и да се утврде најбоље мере за остваривање циљева утврђених у планском документу, односно пропишу најбоља решења.

Утврђивање трошкова спровођења докумената јавних политика уско је повезано са израдом средњорочних и финансијских планова (односно програмског буџета) институција које учествују у спровођењу документа јавне политике, што је детаљно објашњено у Поглављу 5.

Утврђивање трошкова треба доносиоцима одлука да:

- обезбеди информације о висини средстава потребних за спровођење планираних промена у областима које су предмет планског документа или прописа;
- омогући да благовремено планирају јавна средства како би се могле несметано спровести планиране промене и остварити утврђени циљеви;
- омогући да ефикасно управљају ограниченим ресурсима;
- пружи информацију о планираним изворима финансирања предложеног планског документа или прописа;
- укаже на **евентуални недостатак финансијских средстава** (енгл. *financial gap*) односно износ недостајућих средстава који може угрозити спровођење планираних мера и активности и остваривање утврђених циљева;
- обезбеди информације које се користе у одређивању цене јавних добара и услуга.

2.1 Кључни елементи обрачуна трошкова

2.1.1 Основни појмови

Ресурси – средства (људски ресурси, роба и услуге, инвестиције и др.) која је неопходно ангажовати да би се спровеле утврђене мере, односно активности и тако остварили циљеви утврђени у планским документима или прописима у предвиђеним роковима.

Трошак представља новчану вредност ресурса ангажованих за спровођење мера, односно активности и постизање утврђених циљева. Трошак се утврђује множењем цене и количине потребних ресурса.

⁷ Анализа ефеката је аналитички процес, заснована на релевантним чињеницама и подацима, која се спроводи током планирања, формулисања и доношења докумената јавних политика и прописа да би се сагледала промена коју треба постићи, њени елементи и узрочно-последичне везе између тих елемената и избора најбољих мера за постизање циљева утврђених у тим документима (анализа ефеката *ex-ante*), као и током и након спровођења донетих докумената јавних политика и прописа да би се вредновао учинак, преиспитали и побољшали ти документи јавних политика, односно прописа (анализа ефеката *ex-post*).

Цена је износ који се плаћа да би се набавио ресурс неопходан за спровођење мере или активности.

Такође цена је износ који јавна управа наплаћује за пружену робу или услугу. У односу на тржишне цене, цена коју Влада одређује за јавна добра и услуге базира се на трошку пружања тог добра или услуге. Циљ Владе није остваривање профита. Одговорност је државе да се сваким додатним трошком ствара додатна корист за друштво као целину. Додатни трошкови јавне услуге једнаки су њеној додатној цени јер се она формира на нетржишном начелу – сваки додатни динар трошкова јавне услуге треба да је једнак динару додатних користи од пружања такве јавне услуге. Влада не може наплаћивати више од утврђених трошкова, али може наплатити мање од трошкова како би на пример осигурала праведност, смањила негативне економске ефекте на кориснике и постигла циљеве јавне политике (колико би се на пример железничких линија одржало да нема интереса државе да их чине доступнима већем броју грађана или колико би се услуга у здравству пружио да их држава не субвенционише).

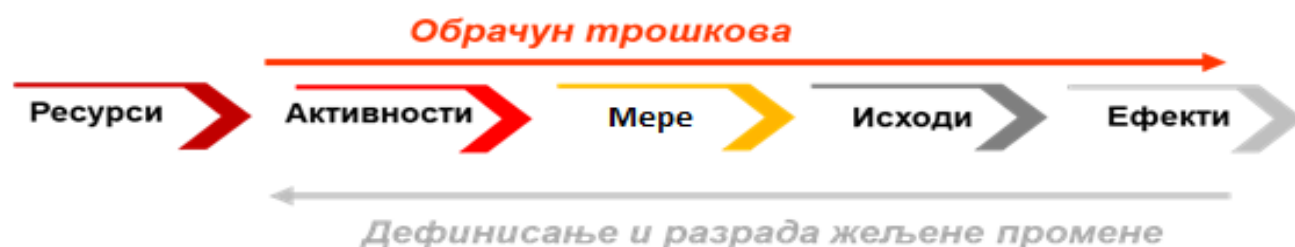
Напомена: Плански документи имају прописану стандардну структуру и обавезне елементе. Док акциони планови као најоперативнији документи јавних политика обавезно садрже **циљеве, мере и активности**, саме стратегије или програми укључују **циљеве и мере**, али не и активности за њихово спровођење. Такође, и другим планским документима могу бити утврђене активности (нпр. Акциони план за спровођење Програма Владе или средњорочни планови органа) или само циљеви и мере јавних политика (нпр. планови развоја).

Приликом анализе ефеката прописа утврђују се циљеви који се прописом намеравају постићи, као и решења, односно мере и/или активности које потребно спровести у примени прописа.

У наставку текста се термини *мере и активности* односе на мере и активности утврђене планским документима, као и на **мере и активности за спровођење прописа за које су надлежни органи и организације јавне управе**.

2.1.2 Принцип обрачуна трошкова

Израда планског документа и прописа полази од дефинисања промене која се намерава остварити, док обрачун трошкова полази од мера и активности које треба спровести да би се остварила та промена.



Слика 1. Процес обрачуна трошкова и процес израде планског документа и прописа.

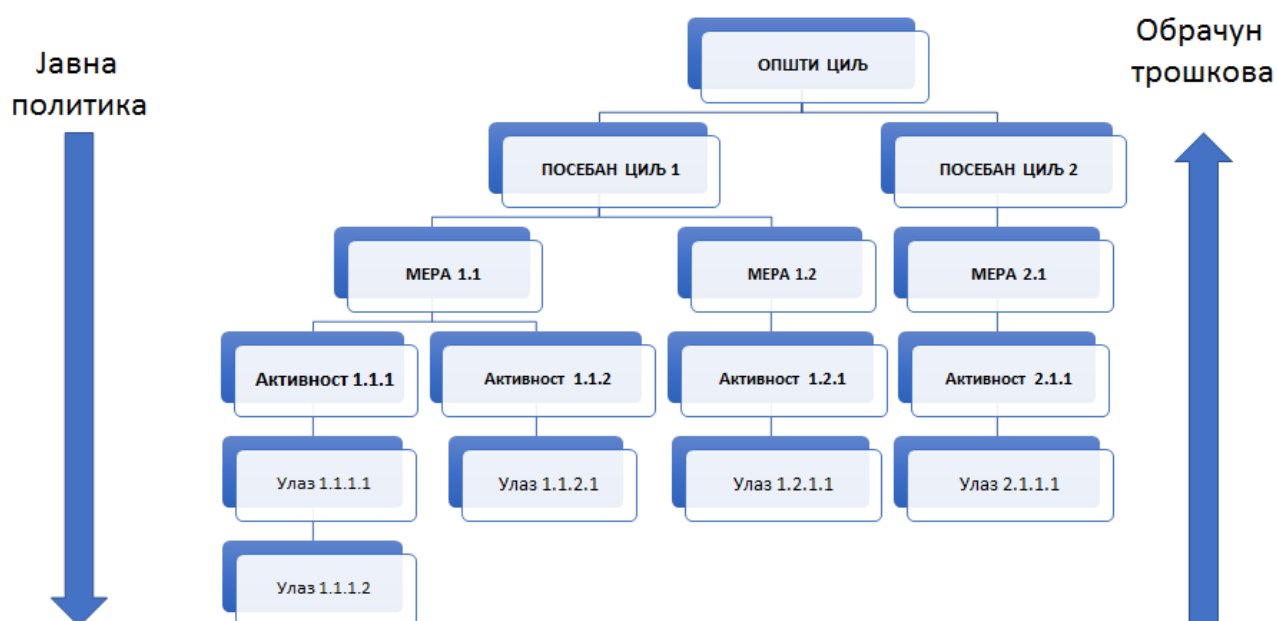
По правилу, утврђивање трошкова спровођења планског документа и прописа **почиње тако што се утврђују трошкови активности – уколико су активности утврђене документом**, односно примењује се метод *одоздо нагоре* (описан у Пододељку 2.4.1). Како

меру чини више повезаних активности, **збир трошкова** потребних за спровођење активности чини **трошак спровођења мере**. Укупан трошак за спровођење документа чини

Мере чине скуп повезаних активности које се спроводе ради постизања циљева, односно жељеног учинка спровођења документа јавне политике или прописа.

Активности су специфичнији правци деловања и усмеравања ресурса како би се спровела мера, односно остварили циљеви утврђени у документима јавних политика и прописима. Свака активност има узврђено трајање и ресурсе које је потребно ангажовати за њено спровођење (у даљем тексту: улазни ресурси).

збир трошкова за остваривање циљева, који се утврђују тако што се саберу трошкови спровођења мера.



Слика 2. Елементи планских докумената и принцип обрачуна трошкова

Када се активности или захтеви за ресурсе који су потребни за спровођење активности не могу прецизно утврдити, утврђују се трошкови за спровођење мере. У том случају примењује се метод одозго *надоле*, описан у Пододељку 2.4.2.

2.1.3 Квантификација улазних ресурса

Улазне ресурсе можемо поделити у следеће категорије:

- **радна снага** – новозапослени службеници;
- **роба и услуге** – консултантске услуге, канцеларијски материјал, гориво, закуп просторија итд.;
- **инвестиције** – зграде, опрема, софтвер, путеви, субвенције итд.;
- **друго**.

Обрачун трошка подразумева квантификацију улазних ресурса неопходних за спровођење планиране мере или активности, односно финансијско и вредносно изражавање улазних ресурса.

Финансијски израз улазних ресурса утврђује се тако што се утврђена цена јединице ресурса помножи са количином ресурса неопходних за спровођење планиране активности. Цена која се може применити за утврђивање трошка може бити:

1. Просечна (јединична) цена;
2. „Историјска” цена сличних производа и услуга;
3. Просечна референтна цена.

Просечна (јединична) цена – утврђује се тако што се укупна вредност ресурса (производа или услуге) који је набављан током дужег периода (кроз више набавки) подели са укупном количином набављеног ресурса. Просечна цена се користи када се цене ресурса током времена често мењају, нпр. услед деловања спољних фактора тржишта (курсних разлика, промена цена на светском тржишту итд.). На тај начин се неутралише ефекат спољних фактора на цену ресурса у претходном периоду да би се прецизније предвидела његова цена у наредном периоду.

„Историјска” цена производа и услуга – утврђује се на основу цена истог или сличног производа или услуга који су се набављали у неком претходном периоду. Углавном је реч о ценама које нису подложне честим и знатним променама у средњем року, на пример набавка канцеларијског материјала и опреме, цене комуналних услуга итд.

Просечна референтна цена – утврђује се на основу истраживања тржишта или из других спољних извора. У случају на пример набавке специјализованих услуга, израде студија, анализа, развоја софтвера, израде промотивног материјала и слично, цена се може утврдити пошто се произвођачима или пружаоцима услуга пошаље упит (телефонским путем, електронском поштом итд.). Кориштење референтних (тржишних) цена нарочито се препоручује када се очекиване будуће цене битно разликују од садашњих и када коришћење „историјских” података не би дало тачне процене.

2.2 Основне врсте трошкова

2.2.1 Једнократни и виšekратни

Када се обрачунавају трошкови, важно је узети у обзир **колико често ће се планирана мера или активност понављати и колико често ће трошкови које она узрокује настајати**. Ако трошак настаје само једном (нпр. једна обука или једнократна инвестиција у развој ИТ система), онда је реч о **једнократном трошку**.

Међутим, ако ће се планирана мера, односно активност понављати више година заредом, улазни ресурси ће се користити више пута током њеног спровођења, онда је реч о **виšekратном трошку**. Ако ће трошак настати током неколико узастопних година, онда је потребно обрачунати трошак за све године у којима трошкови настају уз идентификацију износа трошкова по годинама и броја година у којима трошак постоји.

2.2.2 Директни и индиректни

Такође је неопходно утврдити да ли су **трошкови** који ће настати као резултат спровођења мера, односно активности **директни или индиректни**.

Директни трошкови су директно везани за спровођење одређене мере или активности, испоруку производа или пружање услуга. Прецизније, да се не спроводи одређена мера или активност, тих трошкова не би ни било. Такви трошкови укључују, између осталог, плате, материјал за обуку итд. и директно зависе од обима и динамике спровођења мере или активности. На пример, ако министарство организује обуку за 25 државних службеника, директни трошкови који том приликом настају су трошкови закупа сале, послужења, ангажовања предавача, штампе материјала и слично. Ако се обрађују захтеви грађана за издавање пасоша, примери директних трошкова би могли укључити плате службеника који се баве захтевима за издавање пасоша и израдом пасошких докумената, набавку материјала који се користи за израду пасоша, обуку службеника за обраду захтева и израду пасоша итд.

Индиректни трошкови су трошкови који нису директно условљени спровођењем мера или активности и не могу се директно и прецизно повезати са производњом одређеног јавног добра или пружањем одређене јавне услуге (нпр. трошкови изнајмљивања канцеларија, трошкови комуналних услуга, трошкови интернета и други општи трошкови).

То су трошкови који су везани за вршење свих надлежности институције. Те трошкове је тешко повезати са одређеном активношћу јер су заједнички за више различитих активности. Индиректни трошкови не могу се у потпуности или лако повезати са специфичним услугама или производима, али без њих пружање таквих услуга не би било могуће. На пример, када се организује обука, индиректни трошак је потрошња електричне енергије, телефона и интернета институције која је надлежна за организовање обука за државне службенике (нпр. Национална академија за јавну управу).

2.2.3 Фиксни и варијабилни

Следећи начин класификовања трошкова јесте њихова подела на **фиксне** и **варијабилне**.

Фиксни (непроменљиви) трошкови су стални и не зависе од обима и динамике спровођења одређене мере или активности (нпр. трошкови изнајмљивања канцеларија, комунални трошкови и сл.). Непроменљиви трошкови су на пример плате службеника, коришћење електричне енергије, воде и грејања, интернета и телефона.

Варијабилни (променљиви) трошкови су трошкови који се мењају зависно од обима мере или активности која се спроводи, односно од количине испоручених производа и/или обима пружених услуга. Они укључују трошкове набавке материјала, комуникационе трошкове, трошкове обуке итд. Фиксни трошкови на пример обуке државних службеника били би трошкови струје, телефона, воде, грејања, док би варијабилни трошкови били трошкови штампања материјала или послужења итд. Варијабилни трошкови такође зависе од обима спроведених активности, тако да трошкови организације обуке за 25 и 125 државних службеника нису исти. На њихову разлику утиче чињеница да су трошкови послужења и штампања материјала за 125 полазника обуке већи него за 25 полазника обуке. У случају услуге обраде захтева за издавање и израду пасоша за грађане, променљиви трошкови би могли укључити набавку материјала који се користи за израду пасоша, обуку службеника за обраду захтева и за израду пасоша, док би фиксни трошкови били трошкови струје, интернета, грејања и слично.

По правилу, када се обрачунавају трошкови спровођења планског документа или прописа, најважније је утврдити који ће **директни и променљиви** трошкови настати њиховим спровођењем. Управо ти трошкови изазивају финансијско оптерећење на буџет које је додатно у односу постојећи буџет институције.

2.3 Обрачун трошкова по методу додатних трошкова наспрам метода укупних трошкова

2.3.1 Обрачун трошкова по методу додатних трошкова

Обрачун трошкова по методу **додатних трошкова** узима у обзир *само* трошкове спровођења мера, односно активности који су **додатни** у односу на стање (трошак) када се мера, односно активност не би спровела, односно на опцију *статус кво*. Опција *статус кво* одговара трошку у години пре спровођења мере или активности (базна година).

Плански документи, односно измене прописа, по правилу, укључују само 1) нове (реформске) мере и активности или 2) мере и активности с промењеним обимом или обухватом спровођења.

- Када се ради о новој активности, трошак опције *статус кво* је **увек нула**.
- Ако се ради о активности с промењеним обимом или обухватом, трошак у опцији *статус кво* никад није **нула**. Додатни трошак у односу на опцију *статус кво* је **позитиван** ако се обим активности проширује. Додатни трошак ће имати **негативан предзнак**, односно остварује се уштеда ако се обим активности смањује (у односу на *статус кво*).

Пример обрачуна додатног трошка спровођења активности са промењеним обимом: У новом Акционом плану за спровођење *Програма управљања јавним финансијама*, један од планираних резултата је повећање процента сертификованих рачуновођа у јавном сектору. Да би се резултат остварио, неопходно је повећати број обука у односу на постојећи број (обуке су се спроводиле и у претходном периоду). Када се обрачунавају додатни трошкови активности спровођења обука у новом документу, у обзир се узимају само трошкови који настају услед увећања броја обука. То су **додатни трошкови у односу на трошак спровођења постојећег програма обука** и укључују трошкове ангажавања додатних предавача, просторија, кетеринга, озвучења и сл.).

Обрачун трошкова по методу **додатних трошкова** укључује само **директне и варијабилне трошкове** јер управо ти типови трошкова изазивају финансијско оптерећење које је **додатно** у односу на трошкове *статус кво*.

Фиксни трошкови (било директни или индиректни), као што су плате одраније ангажованих државних службеника, трошкови комуналија или телефона **нису укључени** у обрачун по методу додатних трошкова.

Обрачун по методу додатних трошкова укључује трошкове државних службеника, али само када се оснивају нове институције и/или организационе јединице или када се запошљавају нови државни службеници ради спровођења активности. Ако се запошљавају нови службеници, разматрају се трошкови додатног канцеларијског простора који је

евентуално потребно обезбедити и фиксни трошкови нових канцеларија (трошкови комуналија, телефона, интернета итд.).

Не морају сви варијабилни трошкови бити додатни. На пример, институција већ спроводи обуке и том приликом се јављају одређени варијабилни трошкови обука. Међутим, ако је институција решила да прошири обухват обука на нове службенике и институције, тада само увећање варијабилних трошкова до кога је дошло проширивањем обухвата обука представља додатни трошак, а не и трошак обуке који је постојао пре проширивања њеног обухвата (односно трошак у базној години).

2.3.2 Обрачун трошкова по методу укупног трошка

Обрачун трошкова спровођења документа јавне политике по методу укупног трошка (енгл. *total costing* или *full costing*) обрачунава трошкове спровођења планираних мера, односно активности узимајући у обзир све елементе трошкова, тј. све директне и варијабилне, као и фиксне и индиректне трошкове.

Када се трошкови обрачунавају по методу укупног трошка, потребно је утврдити који је део „заједничких” (фиксних и индиректних) трошкова повезан са спровођењем сваке мере, односно активности, тј. потребно је утврдити колики је пропорционални трошак плата, доприноса и накнада постојећих државних службеника који имају индиректне везе са спровођењем планиране мере, односно активности, као и пропорционални утрошак струје, интернета, телефона итд. Посебну пажњу треба посветити томе да се трошкови спровођења мере, односно активности не обрачунавају дупло. Избор овог метода за обрачун трошкова може утицати на трајање израде планског документа и тиме на ефективност и ефикасност рада јавне управе.

Ако би се на пример трошкови организовања обуке обрачунавали по методу укупног трошка, рачунале би се и плате државних службеника који поред својих редовних дужности имају обавезу и да се додатно усавршавају, пошто ће им за тај дан обуке свакако бити обрачуната плата. Међутим, мора се водити рачуна да се пропорционално обрачуна трошак плате ако обука траје неколико сати у току радног времена, а не пуно радно време. Или на пример у обрачун трошка организовања специфичне обуке била би укључена плата државних службеника Националне академије за јавну управу у пропорционалном износу радног времена који су ти запослени утروшили за организовање те специфичне обуке. Такође, у обрачун трошка обуке требало би урачунати и пропорционални утрошак струје, интернета и комуналија неопходних за организовање планиране обуке.

Да би се процес обрачуна трошкова и процене ефеката на буџет поједноставио и да би се обезбедила благовремена и ефикасна израда планских докумената и прописа, у Републици Србији се примењује **обрачун трошкова по методу додатних трошкова**.

2.4 Приступ обрачуна трошкова одоздо нагоре насупрот приступу одозго надоле

2.4.1 Приступ обрачуна трошкова одоздо нагоре

Приступ обрачуна трошкова **одоздо нагоре** (енг. *bottom up*) подразумева растављање мера на њихове саставне компоненте – активности, као и детаљну анализу потребних ресурса и процену трошкова њиховог спровођења. Трошак спровођења активности се израчунава множењем количине потребних ресурса са јединичним ценама. Трошак спровођења мере израчунава се збрајањем трошкова спровођења активности. Типично је да тај приступ захтева искуство у анализи у комбинацији с тематским искуством, односно заједнички рад службеника у области финансија и у области која је предмет планског документа или прописа. Тај приступ се сматра „златним стандардом” утврђивања трошкова јер пружа најдетаљнију процену специфичног трошка. Примењује се када службеници знају шта треба учинити да би се постигли планирани резултати и када могу добити информације о потребним ресурсима и јединичним трошковима по разумној цени. Приступ обрачуна трошкова **одоздо нагоре** омогућава да се изврши аналитички увид у различите компоненте трошкова и помаже да се разумеју ефекти промена.

2.4.2 Приступ обрачуна трошкова одозго надоле

Примена приступа обрачуна трошкова **одозго надоле** (енг. *top down*) подразумева да се у обрачуна трошкова полази од мера и утврђују такозвани параметријски трошкови. Трошак спровођења нове мере процењује се на основу утврђеног односа између „историјских” трошкова и техничких карактеристика сличних мера.

На пример, трошак изградње деонице ХУ ауто-пута процењује се на основу техничких карактеристика деонице ХУ која треба да се изгради и „историјских” трошкова изградње деоница сличних техничких карактеристика. Техничке карактеристике се на пример односе на дужину деонице, врсту терена (равничарски или планински терен), број трака ауто-пута итд. Важно је утврдити оне техничке карактеристике које највише утичу на трошкове спровођења мере, на пример врста и сложеност терена на којем се гради деоница ХУ (нпр. планински терен у односу на равничарски терен).

Претпоставка је да ће исти фактори који су утицали на раније трошкове утицати и на будуће трошкове. Параметрички однос може се дефинисати преко јединичних цена (нпр. цена километра ауто-пута са шест трака), али и сложенијих математичких израза, формула или регресионих једначина.

Без обзира на поједини случај, циљ је увек створити статистички валидан модел процене трошкова коришћењем „историјских” података. Тај модел се затим користи за процену трошкова новог програма тако што се његове карактеристике уносе у параметричку формулу. Тај приступ се обично користи када се активности или захтеви за ресурсе који су потребни за спровођење активности не могу детаљно утврдити да би се користио приступ **одоздо нагоре**.

Када се упоређују приступи **одоздо нагоре** и **одозго надоле**, вероватно је да ће трошак обрачунат по приступу **одоздо нагоре** бити тачнији. С друге стране, подаци потребни за обрачун трошка по приступу **одоздо нагоре** могу бити доступнији од података за обрачун трошкова по приступу **одозго надоле**.

Када је временски оквир планског документа дужи од периода обухваћеног донетим акционим планом, трошкови се могу прецизно обрачунати само за спровођење мера и активности које су садржане у акционом плану. У том случају није могуће прецизно утврдити трошкове за цео плански документ – трошкови спровођења мера и активности у периоду који није обухваћен акционим планом могу бити утврђени само на нивоу агрегатних процена, које укључују примену приступа *одозго на доле*.

Дилеме и могућа решења у примени приступа **одоздо нагоре** за обрачун трошкова

Ресорна министарства можда **неће моћи да адекватно утврде мере и активности** у смислу прецизних, квантификованих резултата или можда неће бити у могућности да прецизно утврде улазне ресурсе. То доводи до неизвесности у смислу реалистичности процењених трошкова. У таквим случајевима је неопходна подршка службеника или стручњака са више искуства у креирању једнаких или сродних јавних политика и одређивању трошкова спровођења тих политика како би се непрецизност обрачуна трошкова смањила на прихватљив ниво. Мере које се не могу прецизно утврдити, које нису реформског карактера⁸, које не доприносе промени или побољшању рада система или неког његовог дела и не могу се временски одредити (за које се не могу утврдити рокови спровођења), по правилу, не треба ни да буду укључене у плански документ.

Буџет за спровођење неких **мера или активности може бити унапред утврђен**, нпр. када се средства обезбеђују уговором о зајму или донацији⁹. У таквим случајевима, израчунавање трошкова по приступу *одоздо нагоре* ефективно се замењује додељивањем средстава по приступу *одозго на доле* или, другачије речено, кључно питање није више колико је потребно средстава за спровођење планираних активности већ колико се може постићи са расположивим средствима. Добра пракса у креирању јавне политике у таквим случајевима захтева од ресорног министарства да план активности и резултате прилагоди расположивим средствима.

2.5 Стандардне цене/трошкови

Да би се лакше обрачунали трошкови спровођења јавних политика и прописа и да би се обезбедило да се међусобно могу упоредити трошкови за сличне улазне ресурсе (нпр. трошкови плата новозапослених државних службеника, трошкови набавке канцеларијске опреме, трошкови службеног путовања државних службеника, трошкови ангажовања спољних експерата и сл.), **користе се стандардне цене. Цене/трошкови су стандардизовани само за одређене категорије и врсте трошкова** и ажурирају се најмање једном годишње.

Републички секретаријат за јавне политике у сарадњи са Министарством финансија израдио је Методологију обрачуна стандардних трошкова за израду планских докумената и

⁸ Реформске мере, односно нове мере које до тога тренутка нису биле примењиване

⁹ Значи да уговор о донацији или зајму јасно утврђује висину средстава која ће се употребити за уговором утврђену сврху (пројекат).

прописа¹⁰. Саставни део те методологије је листа стандардних цена/трошкова¹¹ која је приказана у **Табели 1**. Појединим стандардним трошковима додељена је ознака „зелених” расхода¹².

Табела 1. Листа стандардних цена/трошкова за израду планских докумената и прописа

Врста трошкова / Стандардни трошак	Јединица мере	Цена, у РСД	Цена, у ЕУР
Плате државних службеника			
Државни службеници на положају	Просечна бруто месечна плата и трошкови превоза		
Државни службеници са високим образовањем	Просечна бруто месечна плата и трошкови превоза		
Државни службеници са средњим образовањем и намештеници	Просечна бруто месечна плата и трошкови превоза		
Обуке			
У земљи (без путовања)	Особа / обука / дан		
У земљи (са путовањем)	Особа / обука / дан		
Трошкови обука без путовања			
Најам простора	По дану		
Накнада за рад реализатора програма обука	По сату		
Припрема обуке и спровођење тестирања	По обуци		
Припрема и штампа материјала	По страни		
Послужење (храна и пиће)	По особи		
Трошкови путовања у земљи			
Пут (превоз)	По особи		
Смештај	Особа/дан		
Дневнице	По дану		
У иностранству	Особа / обука		
Котизација	По особи		
Трошкови путовања у иностранство			
Пут (превоз)	По особи		
Смештај	Особа/дан		
Дневнице	По дану		
Трошкови консултантских услуга			
Домаћи јуниор експерт	По дану		
Домаћи сениор експерт	По дану		
Међународни јуниор експерт	По дану		
Међународни сениор експерт	По дану		

¹⁰ https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/20250220_RSJP_Metodologija-obracuna-standardnih-troskova.pdf

¹¹ <https://rsjp.gov.rs/cir/obracun-troskova-za-planska-dokumenta-i-propise/>

¹² У складу са *Мапом пута за увођење зеленог означавања пројеката у буџету Републике Србије и Методологијом за зелено означавање пројеката у буџету Републике Србије* појашњеним у Одељку 5.4.

Врста трошкова / Стандардни трошак	Јединица мере	Цена, у РСД	Цена, у ЕУР
Трошкови канцеларијског материјала и опреме			
Канцеларијски материјал	Запослен/годишње		
Канцеларијски материјал – еколошки одржив	Запослен/годишње		
Канцеларијска опрема	Запослен/годишње		
Комуналне услуге	Запослен/годишње		
Закуп просторија	Запослен/годишње		
Трошкови компјутерске опреме			
Просечан компјутер за канцеларијско пословање без специјалних техничких спецификација	Комад		
Просечан износ амортизације (одржавање компјутера без специјалних техничких спецификација)	Комад/годишње		
Просечан компјутер са ознаком „Energy Star“	Комад		
Просечан износ амортизације (одржавање компјутера са ознаком „Energy Star“)	Комад/годишње		
Просечан штампач за канцеларијско пословање без специјалних техничких спецификација	Комад		
Просечан износ амортизације (одржавање штампача за канцеларијско пословање без специјалних техничких спецификација)	Комад/годишње		
Просечан штампач за канцеларијско пословање са ознаком „Energy Star“	Комад		
Просечан износ амортизације (одржавање штампача за канцеларијско пословање са ознаком „Energy Star“)	Комад/годишње		
Просечан мултифункционални штампач за канцеларијско пословање са ознаком „Energy Star“	Комад		
Просечан износ амортизације (одржавање мултифункционалног штампача за канцеларијско пословање са ознаком „Energy Star“)	Комад/годишње		
Трошкови набавке аутомобила (приказане цене укључују и ПДВ)			
Путнички аутомобил, по класама			
Виша средња класа	Возило		
Средња класа	Возило		
Нижа средња класа	Возило		
Нижа класа	Возило		
Путнички комби	Возило		
Путнички аутомобил на електрични погон	Возило		
Трошкови публикација			

Врста трошкова / Стандардни трошак	Јединица мере	Цена, у РСД	Цена, у ЕУР
Припрема за штампу и дизајн	По страни		
Штампа	По страни		
Превод	По страни		
Ангажовање графичког дизајнера	Експерт / сат		
Лектура и коректура текста	По страни		
Трошкови промоције			
Промотивни спотови	Просечно по 1 секунди (ценовник ЕПП ЈМУ РТС)		
Организација конференција, јавних расправа и других догађаја			
Најам просторија	По дану		
Послужење (храна и пиће)	По особи		
Симултани превод	По дану		
Озвучење	По дану		
Презентациона опрема	По дану		
Промо сет (фасцикла, оловка, свеска)	По особи		
Банери	Комад		

Извор: Републички секретаријат за јавне политике

Уколико се за спровођење мера, односно активности користе улазни ресурси за које су цене стандардизоване, трошак спровођења мере или активности се обрачунава тако што се стандардна цена **по јединици улазног ресурса** (одређеног производа/услуге) множи са **планираним бројем таквих јединица**.

На пример, у категорији *расходи за запослене* исказују се месечни стандардни трошкови пошто се плате, доприноси и накнаде за запослене обрачунавају месечно. Када се обрачунавају трошкови експертских услуга, примењује се стандардна цена по дану пошто је реч о услугама чији се трошак утврђује на основу броја дана ангажовања експерта.

У ситуацијама када се набављају **специјализоване услуге или производи који због техничких спецификација одступају од утврђених стандардних цена** (нпр. набавка рачунара специјалних карактеристика који су потребни због врсте посла коју институција обавља), обрачун трошкова се ослања на експертску процену, истраживање тржишта или „историјске” цене.

Уколико трошкове ресурса није могуће стандардизовати - као што су трошкови у категоријама *субвенције, донације, дотације и трансфери* или већина трошкова у категорији *основна средства* (капитални издаци) - обрачун трошкова се ослања на експертску процену, истраживање тржишта или „историјске” цене (више о томе у Пододељку 3.2.5). На пример, цена набавке специјализованих возила за потребе хитне помоћи није стандардизована, те институција која обрачунава трошак набавке ових возила користи исту формулу као и приликом коришћења стандардних цена (јединични трошак * количина), с тим да јединични трошак утврђује применом методе просечне јединичне или „историјске” цене истих или сличних производа, применом референтне цене или експертском проценом.

2.6 Извори финансирања

Један од основних предуслова за спровођење планских докумената и прописа јесте да се обезбеде потребна финансијска средства. Предлагачи су у обавези да воде рачуна како о циљевима који се намеравају остварити, тако и о средствима која су на располагању. Кроз

процес израде планских докумената и прописа утврђују се не само главни проблеми у одређеној области и начини на које држава планира да реши те проблеме већ и реалан план финансирања у складу са утврђеним трошковима и приоритетима државе.

У акционим плановима и другим документима јавних политика обавезно се исказује како ће се финансирати спровођење планираних мера или активности, односно колико средстава се за спровођење мере или активности планира обезбедити из буџета Републике Србије, из зајма, донаторских средстава (мултилатералних или билатералних), буџета аутономне покрајине или јединица локалне самоуправе или других извора. Уколико се спровођење мера или активности финансира из буџета Републике Србије, наводе се и елементи програмског буџета у оквиру којих се опредељују средства за финансирање спровођења конкретне мере или активности, као и извори финансирања буџета Републике Србије.

Информације о трошковима и изворима финансирања за спровођење планских докумената и прописа представљају основ за утврђивање **недостајућих средстава** – односно разлике између *потребних* и *расположивих* средстава. Информације о трошковима су битне да би се утврдио и **ефекат спровођења планског документа или прописа на буџет**, као и висина средстава које је евентуално потребно обезбедити из других извора.

2.6.1 Веза између утврђених трошкова и буџета Републике Србије

Обрачун трошкова је улазна информација за процену финансијског ефекта акта на буџет и за израду финансијског плана институције, односно буџета Републике Србије.

Средства опредељена финансијским планом морају бити довољна за несметано спровођење планског документа или прописа у наредне три године, али и усклађена са одобреним буџетским лимитима (ограничењима) институције. Уколико потребна средства нису обезбеђена, потребно је преиспитати приоритете и динамику спровођења планског документа или прописа.¹³

Када се израђује финансијски план институције (односно буџет Републике Србије), процењени трошкови спровођења планских докумената и прописа преузимају се и разврставају према **буџетској класификацији** прописаној *Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем*.

Буџетска класификација обухвата економску класификацију прихода и примања, економску класификацију расхода и издатака, организациону класификацију, функционалну класификацију, програмску класификацију и класификацију према изворима финансирања.

¹³ Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем („Службени гласник РС”, бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 20/18, 36/18, 93/18, 104/18, 14/19, 33/19, 68/19 и 84/19)

- **Економска класификација прихода и примања** исказује приходе и примања на основу прописа, другог акта заснованог на закону или уговора којима се одређују извори прихода, односно примања.
- **Економска класификација расхода и издатака** исказује појединачна добра и услуге и извршена трансферна плаћања.
- **Организациона класификација** исказује расходе и издатке по корисницима буџетских средстава, са расподелом апропријација између корисника.
- **Функционална класификација** исказује расходе и издатке по функционалној намени за одређену област и независна је од организације која ту функцију спроводи. Корисник средстава може обављати активности у оквиру једне или више функција. Више корисника средстава може имати исту функционалну класификацију. Намена средстава представљена је **класификацијом расхода по функцијама** (јавни ред и безбедност, одбрана, економски послови, образовање итд.).
- **Програмска класификација исказује класификацију програма корисника буџетских средстава.** Програмску класификацију чине три програмске категорије: програм, програмска активност и пројекти у којима се групишу расходи и издаци. Те програмске категорије распоређене су у два хијерархијска нивоа. На вишем нивоу су програми, а на нижем су програмске активности и пројекти који им припадају. Више информација о успостављању програмске класификације дато је у *Упутству за израду програмског буџета* Министарства финансија.¹⁴

С друге стране, класификација према **изворима финансирања** буџета исказује приходе и примања из којих се подмирују расходи и издаци за одређене врсте и намене. У наставку је дата листа извора финансирања буџета Републике Србије.

Извори финансирања буџета Републике Србије

Извор 01 – Општи приходи и примања буџета;
Извор 02 – Трансфери између корисника на истом нивоу;
Извор 03 – Социјални доприноси;
Извор 04 – Сопствени приходи буџетских корисника;
Извор 05 – Донације од иностраних земаља;
Извор 06 – Донације од међународних организација;
Извор 07 – Трансфери од других нивоа власти;
Извор 08 – Добровољни трансфери од физичких и правних лица;
Извор 09 – Примања од продаје нефинансијске имовине;
Извор 10 – Примања од домаћих задуживања;
Извор 11 – Примања од иностраних задуживања;
Извор 12 – Примања од отплате датих кредита и продаје финансијске имовине;
Извор 13 – Нераспоређен вишак прихода из ранијих година;
Извор 14 – Неутрошена средства од приватизације из ранијих година;
Извор 15 – Неутрошена средства донација из ранијих година;
Извор 16 – Родитељски динар за ваннаставне активности;
Извор 56 – Финансијска помоћ Европске уније.

¹⁴ Доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/budzetski-korisnici>

3 УТВРЂИВАЊЕ ТРОШКОВА СПРОВОЂЕЊА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА И ПРОПИСА – ПОСТУПАК

У спровођење планских докумената и прописа обично је укључено више институција (министарство, орган у саставу, агенција и/или носилац јавних овлашћена одговоран за спровођење планираних активности). Институција која је одговорна за координацију израде планског документа или прописа одговорна је и за координацију активности везаних за обрачун трошкова, а сам обрачун трошкова спровођења мере, односно активности врши она институција која је задужена за њено спровођење. Обрачун трошкова у институцији врше организационе јединице одговорне за спровођење мера и активности у сарадњи са организационим јединицама које се баве финансијама и изградом буџета. Управо та сарадња између различитих служби у истој институцији или између различитих институција кључна је за реалистичну процену трошкова и благовремено обезбеђивање средстава за спровођење планских докумената и прописа.

Акциони план је најдетаљнији документ јавне политике који преузима опште и посебне циљеве и мере утврђене у документу јавне политике који разрађује. Утврђивање сета повезаних и сродних активности којима се спроводе мере и остварују циљеви утврђени у документу јавне политике омогућава да се ефикасније управља ресурсима и ствара веће изгледе за остваривање циљева утврђених у документу који се спроводи.

У овом поглављу су дате практичне инструкције за обрачун трошкова кроз преглед и опис утврђених корака у поступку квантификовања ресурса неопходних за спровођење утврђених мера и активности у задатим роковима.

Када се обрачунавају трошкови за спровођење докумената јавних политика (стратегије, програми), других планских документа или прописа за које активности нису утврђене, обрачунавају се трошкови спровођења мера применом агрегатне процене са више претпоставки, које укључују примену **приступа одозго надоле** (који је описан у Пододељку 2.4.2).

У наставку текста се термини *мере* и *активности* односе на мере и активности утврђене планским документима, као и на мере и активности утврђене за спровођење прописа за које су надлежни органи и организације јавне управе.

3.1 Трошкови спровођења прописа

Анализи ефеката прописа, по правилу, претходи анализа ефеката спровођења планских докумената, која укључује утврђивање трошкова и анализу финансијских ефеката, па тако садржи информације које су потребне за анализу ефеката спровођења прописа.

Ако се пропис доноси или мења да би се њиме прописале мере или активности утврђене планским документом (нпр. документом јавне политике), трошкови спровођења тог прописа утврђују се узимајући у обзир трошкове спровођења мера и/или активности који су утврђени тим планским документом.

У анализи ефеката прописа исказују се циљеви који се спровођењем прописа настоје постићи, као и решења, **односно мере и/или активности које потребно спровести у примени прописа** (види пример доле).

Трошкови прописа у контексту овог приручника односе се на трошкове оних мера и активности утврђених за спровођење, тј. примену прописа, за које су надлежни органи и организације јавне управе. Анализом ефеката прописа, поред тих трошкова обухваћени су и трошкови које у примени прописа сnose привреда или грађани.

Пример: Активности које органи и организације државне управе спроводе у примени Закона о попису становништва, домаћинстава и станова 2022.

- Израда пописних упитника, упутстава и других методолошких инструмената за прикупљање и контролу података;
- Ревизија постојеће мреже статистичких и пописних кругова и израда мапе пописних кругова;
- Развој ИТ система за прикупљање и обраду података;
- Комуникациона кампања;
- Набавка преносивих рачунара за пописиваче;
- Обука непосредних учесника у попису на терену;
- Пописивање и контрола прикупљених података;
- Обрада података, анализа и дефине резултата пописа.

Трошкови примене овог закона односе се на трошкове спровођења наведених активности.

3.2 Кораци у одређивању трошкова спровођења планских докумената и прописа

Кораци у одређивању трошкова су међусобно повезани и тешко их је посматрати изоловано, али је начелно могуће утврдити **пет корака који су илустровани на Слици 3.**



Слика 3. Кораци у обрачуну трошкова, измењено на основу извора: SIGMA, 2016.

Резултат сваког корака представља улазну информацију за следећи корак. Такође, у сваком наредном кораку се преиспитују одлуке донете у претходном кораку и мењају се ако се за тим појави потреба. Ако на пример у кораку 2 није могуће адекватно утврдити показатеље учинка мере, потребно је вратити на претходни корак и преиспитати одлуке донете при утврђивању мера. Уколико се у кораку 5 утврди да су расположива средства мања

од средстава потребних за ангажовање ресурса да би се активност спровела у утврђеном обиму и утврђеном динамиком, односно да би се оствариле планиране циљане вредности показатеља, потребно је вратити се на кораке 2, 3 и 4 и циљане вредности показатеља, обим активности и динамику њеног спровођења па улазне ресурсе ускладити с расположивим средствима.¹⁵

Детаљне инструкције за утврђивање мера, показатеља и активности (кораци 1–3) дати су у Приручнику за управљање јавним политикама.

3.2.1 Први корак: Утврдити мере

Циљеви планског документа или прописа остварују се спровођењем мера и активности.

Мере се састоје од неколико повезаних сродних активности чијим се спровођењем доприноси остварењу планираних резултата. Спровођењем мера утиче се на **промену постојећег стања** и самим тим, када се утврђују, треба водити рачуна да оне буду дефинисане у складу са жељеном променом стања и побољшањем постојећих пракси и система.

У наставку су дати примери мера.



Пример

Примери мера утврђених у Нацрту акционог плана за спровођење Националне стратегије за родну равноправност за период 2019. и 2020. године

Посебан циљ: Равноправно учешће жена и мушкараца у родитељству и економији старања

Мера 2.1.1: Повећање коришћења родитељског одсуства од стране очева

Мера 2.1.2: Креирање доступне и приступачне нове услуге за бригу о деци, старијима и особама са инвалидитетом

Мера 2.1.3: Подршка самохраним родитељима кроз системско решавање проблема неплаћања алиментације

Примери мера утврђених у Националном програму заштите животне средине

Циљ Програма: Повећати стопе поновног искоришћења и рециклаже амбалажног отпада (стакло, папир, картон, метал и пластика) на 25% његове количине

Мера: Успостављање система продужене одговорности произвођача/увозника за поновно искоришћење и рециклажу амбалаже.

¹⁵ Обавезно је вратити се на претходне кораке када Министарство финансија да негативно мишљење на захтев да се обезбеде додатна буџетска средства (или средства из других извора) за спровођење мере или активности у текућој години или наредне две (кроз повећање лимита), а на основу процене финансијског ефекта на буџет коју предлагач документа доставља Министарству финансија (види Поглавље 4).

3.2.2 Други корак: Утврдити показатеље учинка

Да би носилац спровођења документа јавне политике могао адекватно утврдити напредак у спровођењу мера, односно у остварењу планиране промене, за сваку меру је неопходно утврдити показатеље учинка. Праћењем вредности показатеља напретка у спровођењу мере може се пратити и ефективност и ефикасност спровођења документа јавне политике – кроз анализу резултата и потрошње средстава алоцираних за спровођење конкретне мере.

Када се утврђују показатељи учинка, треба водити рачуна да они буду релевантни, кредибилни, једноставни за праћење, да не буду подложни различитим интерпретацијама у тумачењу итд. Ако за меру није могуће утврдити адекватне показатеље, потребно је вратити се на корак у којем су утврђене мере и преиспитати одлуке које су донете у том кораку.

За мерење напретка у спровођењу мере најчешће се користе показатељи (излазних) резултата који обезбеђују информације о непосредним променама, производима и услугама које су настале спровођењем мере.

На основу постављених циљаних вредности показатеља резултата одређују се обим и динамика спровођења активности које се морају спровести да би се оствариле циљане вредности, а обим активности и динамика њиховог спровођења директно утичу на висину потребних средстава. С друге стране, од висине *расположивих* средстава зависи обим и динамика спровођења активности које се могу спровести, а тиме и напредак у остваривању циљаних вредности показатеља. Ако се у кораку 5 (обрачун трошкова и утврђивање извора финансирања) утврди да су расположива средства мања од средстава потребних за утврђен обим и динамику спровођења активности које обезбеђују да се остваре постављене циљане вредности показатеља, потребно је вратити се на корак 2 и циљане вредности показатеља прилагодити расположивим средствима.

Примери показатеља резултата: дужина изграђеног пута (км), број обучених службеника јавне управе, број или проценат дигитализованих услуга (у некој области) и др.

За сваки показатељ се наводи његова почетна вредност и година, циљане вредности током периода за који се доноси документ јавне политике, извор провере и остали подаци који се уносе у табеларни приказ (види Анекс 1). Више о изворима података, начину утврђивања, елементима и врстама показатеља учинака дато је у Приручнику за управљање јавним политикама.

Табела 2. Пример показатеља учинка – Акциони план за спровођење Стратегије РЈУ 2018–2020.

Мера 4.3	Показатељ	Почетна вредност	Циљана вредност
Увођење и промоција механизма којима се обезбеђује квалитет јавних услуга	Број извештаја сачињених на основу анализе задовољства грађана пруженим услугама државних и органа јединица локалне самоуправе	2017 0	2020 173

3.2.3 Трећи корак: Утврђивање активности

У обрачуну трошкова кључно је разложити утврђене мере на јасно изражене активности како би се створили услови да се што прецизније утврде ресурси неопходни за њихово спровођење.

Ако се обрачунава трошак спровођења прописа који не укључује мере, у овом кораку се утврђују независне активности које је за примену прописа потребно да спроведу органи и организације јавне управе.

Активности представљају најоперативнији елемент планског документа или прописа, те морају бити формулисане прецизно, недвосмислено и морају указивати на конкретне излазне резултате (производе и/или услуге) који ће настати њиховим спровођењем.

У наставку су дати неки критеријуми који указују када је потребно утврдити засебне активности:

- ако су излазни резултати различити (нпр. набавка опреме и обука службеника за коришћење опреме);
- ако захтевају знатна финансијска средства;
- ако се рокови завршетка активности међусобно разликују, односно ако је завршетак једне активности предуслов за почетак друге (нпр. израда техничке и планске документације за инфраструктурни пројекат и извођење инфраструктурних радова);
- за спровођење једне активности увек може бити надлежна само једна институција.

Могуће је да ће обрачун трошкова захтевати да се активности разложе на подактивности како би се утврдили сви неопходни детаљи и ресурси потребни за њихово спровођење и како би се обезбедила поуздана основа за обрачун трошкова. У акционом плану се **не приказују детаљне подактивности** које су утврђене за потребе обрачуна трошкова.

На пример:

Активност 1.1: Израда документа јавне политике у области планирања X

Подактивност 1.1.1: Спровођење *ex-post* анализе ефеката

Подактивност 1.1.2: Спровођење јавних консултација

Подактивност 1.1.3: Спровођење јавне расправе

Такође, треба имати у виду да детаљније разлагање активности приликом обрачуна трошкова применом приступа *одоздо нагоре* може указати да неке од утврђених подактивности „заслужују” да буду подигнуте на ниво активности, у складу с претходно споменутим критеријумима.

Обим и динамику (учесталост) спровођења активности треба утврдити тако да се омогући достизање учинка утврђеног у показатељу учинка мере, као и да доприноси достизању учинка утврђеног у показатељу остварења посебног циља. С друге стране, обим и динамика (учесталост) спровођења активности у директној су вези с трошковима њеног спровођења. Ако се у кораку 5 (обрачун трошкова и утврђивање извора финансирања) утврди да су расположива средства мања од средстава потребних за спровођење утврђеног обима и динамике спровођења активности, потребно је вратити се на корак 3 и прилагодити расположивим средствима избор активности, њихов обим и динамику њиховог спровођења.

3.2.4 Четврти корак: Утврђивање ресурса за спровођење активности

У четвртом кораку потребно је утврдити улазне ресурсе неопходне за спровођење активности, односно за стварање планираних излазних резултата спровођења мере.

У овом кораку посебну пажњу треба обратити на то да се на бази планираних резултата спровођења мере прецизно уоче сви **кључни елементи** важни за спровођење активности и да се у односу на њих одреде неопходни ресурси и забележе у табелу која се користи за обрачун трошкова (нпр. број лица потребних да би се израдио пропис, износ новца потребан да би се дигитализовала филмска грађа, број дана потребан за развој новог програма, број корисника социјалних услуга, број општина у којима ће се пружити нове услуге и др.).

Када се утврђују ресурси потребни за спровођење активности, као што је **израда закона, студије, стратегије и слично**, потребно је одговорити на следећа питања:

- Да ли је за израду закона, студије, стратегије и сл. потребно ангажовати спољне консултанте и/или експерте или документ могу израдити постојећи запослени? (Пример пројектног задатка за ангажовање спољних стручњака за потребу израде анализе ефеката, који даје више детаља о времену потребном за анализу и послове за стручњака, можете наћи у *Приручнику за анализу ефеката јавних политика и прописа*.)
- Да ли ће се за потребе израде документа оснивати радна група; да ли ће чланови радне групе бити државни службеници или ће бити потребно ангажовати спољне стручњаке?
- Да ли је потребно организовати консултације и јавну расправу за потребе израде документа, колико јавних расправа и слично (члан 34. Закона о планском систему обавезује предлагаче да спроведу консултације са заинтересованим странама у току израде докумената јавне политике)? (Преглед ресурса за спровођење консултација и јавних расправа можете наћи у *Приручнику за учешће јавности у планирању, изради и праћењу јавних политика и прописа*.)

Код **инфраструктурних пројеката** и радова треба одредити да ли је израђена потребна документација (студија изводљивости, пројектно-техничка документација и остала документација у складу са Законом о планирању и изградњи – претходна студија оправданости, студија оправданости, процена утицаја на животну средину, идејни и главни пројекат са техничком контролом), да ли је извршена експропријација земљишта итд.

Код **подстицајних мера** (нпр. субвенција) треба одредити да ли су развијени програми на основу којих ће се додељивати средства; да ли је за израду програма и критеријума доделе средстава неопходно ангажовати екстерне експерте; у ком формату се врши избор и праћење спровођења уговора итд.

Да би се адекватно утврдили потребни ресурси потребно је одговорити на следећа питања:

Шта нам је потребно за спровођење активности - која је категорија и врста потребног ресурса? Категорије одговарају економској класификацији расхода у буџету¹⁶, а користе се и за исказивање процењених ефеката на буџет. За потребе обрачуна трошкова, односно једноставнијег повезивања ресурса са стандардним ценама, у свакој од категорија утврђене су врсте трошка, чија примена је детаљно објашњена у одељку 3.4 *Калкулатор за обрачун трошкова јавних политика и прописа*¹⁷.

- Запошљавање нових људи спада у категорију трошка **расходи за запослене**. Ти трошкови се односе на плате и доприносе додатних – новозапослених државних службеника, тј. на оне које је потребно запослити зарад спровођења планиране активности. **Трошкови у тој категорији су стандардизовани**, а приликом обрачуна тих трошкова у обзир се узима не само број нових службеника већ и њихове квалификације, односно примењују се стандардне цене за одговарајућу квалификацију нових запослених.
- За трошкове у категорији **коришћење услуга и роба** утврђене су следеће врсте: *Трошкови консултантских услуга, Просечни трошкови организовања обука, Трошкови организовања обука по ставкама, Трошкови путовања у земљи, Просечни трошкови обука у иностранству, Трошкови обука у иностранству по ставкама, Трошкови промоције, Трошкови организације конференција, јавних расправа и других догађаја, Трошкови публикација*. Такви трошкови су по правилу стандардизовани.
- Куповина ИТ система, куповина или изградња нових зграда, путева, железница, система за новодњавање, и сл. спадају у категорију трошка **основна средства (капитални издаци)**. Такви трошкови нису стандардизовани.
- Са друге стране, у категорију **основна средства (капитални издаци)** спадају и следеће врсте трошкова који су везани за јачање институционалних капацитета/оснивање нових организационих једница потребних за спровођење планског документа: *Трошкови компјутерске опреме, Трошкови набавке возила и Трошкови канцеларијског материјала и опреме, који су стандардизовани*.
- Активност може подразумевати и увођење нпр. накнада за произвођаче органске хране или повећање накнада за породиље, што спада у категорију трошка **субвенције**. Трошкови у тој категорији нису стандардизовани.
- Активност која се односи на успостављање подршке развоју културних програма установа културе или организација цивилног друштва изискиваће трошкове који спадају у категорију **донације, дотације и трансфери**. Трошкови у тој категорији нису стандардизовани.

¹⁶ Економска класификација агрегирана на другом нивоу.

¹⁷ У апликацији *Калкулатор за обрачун трошкова јавних политика и прописа*, врсте трошкова су груписане по врсти активности, односно софтвер, за одабрану врсту активности (*Обуке, Публикације, Истраживања и анализе, Конференције и други догађаји, Промотивне кампање, Ново запошљавање, Нова организациона јединица*), омогућава избор свих врста трошкова, односно стандардних трошкова, предефинисаних за изабрану врсту активности.

Колики је обим активности?

Да ли се обука спроводи за 50 или 1.000 државних службеника, за један сектор, цело министарство или више министарстава? Да ли се гради 1.000 км или 100 км пута? Да ли се гради постројење за пречишћавање отпадних вода за 500.000 или 1.000.000 корисника? Да ли је подстицајна мера (смањење/повећање такса, исплата накнада, субвенције малим и средњим предузећима, суфинансирање пројеката итд.) намењена за 1.000 корисника или за 10.000 корисника?

Која је учесталост активности, односно јесу ли активности једнократне или виšekратне?

Једнократне – измена закона, израда студија, реконструкција деонице пута, набавка ИТ опреме или софтвера – неки су примери активности које ће се спровести само једном у периоду спровођења акционог плана.

Виšekратне – све активности које ће се понављати неколико пута у току спровођења акционог плана, на пример обуке државних службеника, студијска путовања, промотивне активности итд.

Који су ефекти који се планирају остварити мерени показатељима учинка?

За подстицајне мере (субвенције, трансфере, суфинансирање, исплата накнада итд.) висина подстицаја зависи од ефекта који се планира произвести – на пример смањење незапослености за одређени проценат, раст буџетских прихода, раст производње за одређени проценат, раст извоза, повећање ефикасности јавне управе, проширивање обухвата корисника социјалних услуга итд.

3.2.5 Пети корак: Обрачунати трошкове улазних ресурса и утврдити изворе финансирања

Последњи корак у обрачуна трошкова јесте утврдити новчане вредности улазних ресурса у свакој утврђеној категорији трошкова и изворе финансирања и износе средстава који ће бити обезбеђени из сваког извора.

3.2.5.1 Кључне напомене у вези са обрачуном трошкова

Обрачун трошкова по методу **додатних трошкова** (прописани метод) узима у обзир само трошкове спровођења мере или активности који су додатни у односу на стање (трошак) када се активност не би спроводила, тј. у односу на опцију *статус кво*. Опција *статус кво* одговара трошку у години пре спровођења планског документа, односно прописа (базна година).

■ Плански документи, измене/допуне постојећих прописа, односно нови прописи, по правилу, укључују само: 1) **реформске мере или активности**, које су нове у односу на претходни период и које се спровode да би се остварили циљеви постављени планским документом или прописом и променило постојеће стање или 2) мере и активности са **промењеним обимом или обухватом**.

- Када се ради о **новој мери или активности**, трошак опције *статус кво* је увек нула.
- Ако се ради о мери или активности са **промењеним обимом или обухватом**, трошак у опцији *статус кво* не може бити нула. Додатни трошак у односу на опцију

статус кво је позитиван уколико се обим активности проширује. Додатни трошак ће имати негативан предзнак, тј. остварује се уштеда ако се обим активности смањује (у односу на *статус кво*).

■ Обрачун трошкова по методу додатних трошкова укључује **само директне и варијабилне трошкове** јер управо ти типови трошкова изазивају финансијско оптерећење које је додатно у односу на трошкове у опцији *статус кво*.

■ Фиксни трошкови (било директни или индиректни), као што су плате већ запослених државних службеника, трошкови комуналија или телефона, нису укључени у обрачун. Трошкови запослених државних службеника узимају се у обзир само када се оснивају нове институције и/или организационе јединице или када се запошљавају нови државни службеници ради спровођења планиране активности.

■ У обрачуну трошкова се користи приступ *одоздо нагоре (bottom-up)*, што значи да се **трошак обрачунава на нивоу активности и агрегира на нивоу мере**, осим када се за планиране активности конкретне мере и трошкови њиховог спровођења не могу прецизно утврдити. У том случају трошак се обрачунава на **нивоу мере**.

■ Трошак се обрачунава **по категоријама трошкова** (нпр. **расходи за запослене, коришћење услуга и роба** итд.) које изискује спровођење активности (или мере уколико се обрачун врши на нивоу мере). Те категорије трошкова одговарају економској класификацији расхода у буџету.

■ У обрачуну трошкова узимају се у обзир и активности које не проузрокују додатне трошкове у односу на опцију *статус кво* – у том случају **евидентира се да се активности спроводе у оквиру постојећих капацитета (односно ресурса) институције**. Додатни трошак је у том случају увек нула.

За трошкове за које су **стандардизоване цене**, у обрачуну се као јединичан трошак користи управо стандардна цена кад год је то могуће или се образлаже зашто се одступа од тог правила.

Стандардне цене односе се на трошкове у категоријама **расходи за запослене, коришћење услуга и роба** и, у мањој мери, у категорији **основна средства** (капитални издаци). Обрачун трошкова у другим категоријама ослања се на експертску процену, истраживање тржишта или „историјске” цене.

3.2.5.2 Обрачун трошкова за утврђене ресурсе

Трошак спровођења планског документа обрачунава се за сваку годину његовог важења – у мери у којој је то могуће. Најчешће се трошак спровођења мера и активности може прецизније утврдити за првих неколико година важења документа, а за остале године на агрегираном, мање детаљном нивоу.

Трошак спровођења прописа утврђује се за текућу (буџетску) годину и наредне две године.¹⁸

За сваку годину у којој се јавља трошак подаци се уносе на следећи начин:

а) Уколико су трошкови повезани за изабраном категоријом и врстом ресурса стандардизовани, преузима се стандардна цена из утврђене листе. Затим се уноси параметар (параметри) који се односе на количину ресурса, а зависе од јединице мере

¹⁸ Финансијски ефекти прописа на буџет обавезно се процењују за текућу (буџетску) годину и наредне две године.

стандардног трошка (види примере у Табелама 3 ,4 и 5.). Трошак ресурса се обрачунава тако што се његова стандардна цена помножи са параметром (или параметрима) који се односе на количину.

■ Година $x + 1$ је прва година важења планског документа или прописа.

■ Трошак (за релевантне категорије) уноси се и **за базну годину (x)** – односно последњу годину пре године у којој почиње спровођење **планског документа**. Као што је то објашњено у претходном поглављу, ако се обрачунава трошак спровођења потпуно нове мере или активности, у базној години ће бити нула за све категорије трошкова.

Табела 3. Стандардни трошкови у категорији расходи за запослене

Трошкови у категорији <i>расходи за запослене</i> (односи се на новозапослене)				
Врста трошка: Плате државних службеника				
Стандардни трошкови: 1. државни службеници на положају, 2. државни службеници са високим образовањем, 3. државни службеници са средњим образовањем				
Година	Стандардна цена (односи се на бруто месечну плату и накнаду за превоз у динарима) (А)	Количина 1 (односи се на број новозапослених) (Б)	Количина 2 (односи се на број месеци ангажовања новозапослених службеника у свакој од година) (Ц)	Обрачунат трошак (А* Б* Ц)
базна година (x)				
$x + 1$				
$x + 2$				
...				

Табела 4. Стандардни трошкови у категорији коришћење услуга и роба

Трошкови у категорији <i>коришћење услуга и роба</i>				
Врста трошка: Трошкови консултантских услуга				
Стандардни трошкови: 1. међународни јуниор експерт, 2. међународни сениор експерт, 3. домаћи јуниор експерт, 4. домаћи сениор експерт				
Година	Стандардна цена (односи се на накнаду за консултанта по дану у динарима) (А)	Количина 1 (односи се на број консултантских дана) (Б)	Количина 2 (односи се на број ангажованих консултаната) (Ц)	Обрачунат трошак (А* Б* Ц)
базна година (x)				
$x + 1$				
$x + 2$				
...				

Табела 5: Стандардни трошкови у категорији основна средства (капитални издаци)

Трошкови у категорији <i>основна средства</i> (капитални издаци)				
Врста трошка: Трошкови компјутерске опреме				
Стандардни трошкови: Просечан компјутер за канцеларијско пословање без специјалних техничких спецификација; Просечан износ амортизације (одржавање компјутера без специјалних техничких спецификација); Просечан компјутер са ознаком „Energy Star“; Просечан износ амортизације (одржавање компјутера са ознаком „Energy Star“; Просечан штампач за канцеларијско пословање без специјалних техничких спецификација; Просечан износ амортизације (одржавање штампача за канцеларијско пословање без специјалних техничких спецификација); Просечан штампач за канцеларијско пословање са ознаком „Energy Star“; Просечан износ амортизације (одржавање штампача за канцеларијско пословање са ознаком „Energy Star“); Просечан				

мултифункционални штампач за канцеларијско пословање са ознаком „Energy Star“; Просечан износ амортизације (одржавање мултифункционалног штампача за канцеларијско пословање са ознаком „Energy Star“).			
Година	Стандардна цена (односи се на цену рачунара у динарима) (А)	Количина (односи се на број рачунара) (Б)	Обрачунат трошак (А* Б)
базна година (х)			
х + 1			
х + 2			
...			

б) Ако трошак није стандардизован, трошак потребног ресурса се обрачунава тако што се његова јединична цена помножи са количином (види пример у Табели 6).

Табела 6. Трошкови у категорији субвенције

Трошкови у категорији основна средства (капитални издаци)			
Година	Јединична цена (висина накнаде за породиљу) (А)	Количина (процењен број корисника накнаде) (Б)	Обрачунат трошак (А* Б)
базна година (х)			
х + 1			
х + 2			
...			

Обрачунати трошкови се могу приказати агрегирано на нивоу мере или циља како би се доносиоцима одлука, циљним групама и другим заинтересованим странама лакше представили крајњи трошкови реформи.

3.2.5.3 Утврђивање извора финансија

■ Пошто се обрачунају трошкови, утврђује се како ће се финансирати спровођење планираних мера или активности: да ли се потребна средства обезбеђују из буџета Републике Србије, из зајма, донаторских средстава (мултилатералних или билатералних), буџета аутономне покрајине или јединица локалне самоуправе, неких других извора или комбинацијом више начина финансирања.

■ Ако се спровођење мера или активности финансира из буџета Републике Србије, обавезно се наводи шифра повезаног буџетског програма и програмске активности / пројекта или се указује на то да ће у структури програмског буџета бити успостављена нова програмска активност, односно пројекат у којем ће се определити средства за финансирање спровођења конкретне мере или активности.

■ Ако се спровођење мера или активности финансира из буџета Републике Србије, наводи се и неки од извора финансирања утврђених у *Правилнику о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем*. Једна мера или активности може бити финансирана и из више извора финансирања.

■ **Наводи се износ средстава који се планира из сваког извора.**

■ На основу разлике између обрачунатих потребних средстава и расположивих средстава за спровођење мере или активности из сваког извора, утврђују се евентуална недостајућа средства (финансијски јаз).

Пример активности чије се спровођење финансира из различитих извора буџета Републике Србије (теоријски пример)

Активност из Акционог плана Програма за повећање безбедности хране: *Побољшање услова са ветеринарску и фитосанитарну инспекцију на граничном прелазу XX кроз изградњу адекватног објекта за спровођење инспекције*, финансира се из буџета Републике Србије и Буџетског програма 0109 – Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика и Пројекта 5012 *Изградња објекта за инспекцију робе на граничном прелазу XX* у оквиру Програма 5012 и следећих извора финансирања: 01– *Општи приходи и примања буџета* и извора 56 – *Финансијска помоћ ЕУ*. Наиме, предметни објекат ће се изградити средствима ЕУ (механизам IPA), уз кофинансирање из националних средстава.

Када се утврђују извори финансирања, треба имати у виду следећа правила која су успостављена Уредбом о методологији израде докумената јавних политика:

■ Ако се средства за спровођење различитих активности у оквиру једне мере обезбеђују у оквиру различитих програмских активности и/или пројеката у програмском буџету или донаторских пројеката која пружају директну техничку подршку, за сваку активност у оквиру мере потребно је проценити финансијска средства неопходна за њено спровођење и изворе финансирања, програмску активност и/или пројекат у програмском буџету у оквиру ког се обезбеђују средства за њено финансирање или донаторске пројекте који пружају директну техничку подршку обвезнику средњорочног планирања у спровођењу активности.

■ Спровођење једне активности може бити финансирано:

1. само из средстава обезбеђених у оквиру једне програмске активности и/или пројекта у програмском буџету;
2. из једног или више донаторских пројеката који пружају директну техничку подршку обвезнику средњорочног планирања (донаторска средства која се не евидентирају у систему извршења буџета);
3. из средстава обезбеђених у оквиру једне програмске активности и/или пројекта у програмском буџету и донаторских пројеката који пружају директну техничку подршку обвезнику средњорочног планирања.

Ако се, када се обрачунавају трошкови и утврђују извори финансирања, утврди да је финансирање спровођења једне активности планирано из различитих програмских активности и/или пројекта – што није у складу са горе наведеним правилима – потребно је размотрити како се предметна активност адекватно може разложити на више активности у акционом плану.

Утврђени начини и извори финансирања за спровођење сваке активности (и мере) приказују се у одговарајућим колонама прописаног обрасца акционог плана.

У Анексу 2 дати су примери како се обрачунавају трошкови спровођења мера и активности и утврђују извори финансирања по методологији објашњеној у овом поглављу.

3.3 Приказ обрачунатих трошкова и извора финансирања у планским документима

У планским документима се трошак спровођења сваке планиране мере или активности (на годишњем нивоу) исказује као **збир обрачунатог додатног трошка** спровођења мере или активности у одређеној години и **трошка, уколико је постојао, у базној години** (односно години пре почетка спровођења планског документа):

$$\text{УКУПАН ТРОШАК МЕРЕ ИЛИ АКТИВНОСТИ (У ГОДИНИ } x + 1/ x + 2/ \dots) = \\ \text{ОБРАЧУНАТИ ДОДАТНИ ТРОШАК МЕРЕ ИЛИ АКТИВНОСТИ (У ГОДИНИ } x + 1/ x + 2/ \dots) \\ + \text{ ТРОШАК МЕРЕ ИЛИ АКТИВНОСТИ У БАЗНОЈ ГОДИНИ (} x \text{)}$$

Ако је реч о новој мери или активности, тек дефинисаном планским документом, укупан трошак њеног спровођења биће једнак обрачунатом додатном трошку. Међутим, када се мера или активност „преузима“ из претходног планског документа, трошак њеног спровођења једнак је збиру трошка у базној години и обрачунатог додатног трошка (трошка увећаног обима мере или активности у односу на базну годину). Тако утврђени трошкови распоређују се по изворима финансирања.

Табела 7. Укупни трошкови мере или активности по годинама

Трошкови спровођења у базној години – статус кво (А)	Додатни трошкови (по годинама)			Укупан трошак (по годинама)		
	X + 1 (Б)	X + 2 (Ц)	X + 3 (Д)	X + 1 (А + Б)	X + 2 (А + Ц)	X + 3 (А + Д)

Укупни обрачунати трошкови за спровођење сваке мере и активности и утврђени извори финансирања приказују се у одговарајућим колонама прописаног обрасца акционог плана документа јавне политике (види Сliku 4).

Мера:							
Показатељ(и)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у години X+1	Циљана вредност у години X+2	Циљана вредност у последњој години АП
Извор финансирања мере ²⁵		Веза са програмским буџетом ²⁶			Укупна процењена финансијска средства у 000 дин.		
					У години X+1	У години X+2	У години X+3
Назив активности:	Орган који спроводи активност	Органи партнери у спровођењу активности	Рок за завршетак активности	Извор финансирања ²⁷	Веза са програмским буџетом ²⁸	Укупна процењена финансијска средства по изворима у 000 дин. ²⁹	
						X+1	X+2
							X+3

Слика 4. Веза између обрачуна трошка и табеларног приказа акционог плана

3.4 Калкулатор за обрачун трошкова јавних политика и прописа

Да би се олакшао поступак обрачуна трошкова спровођења планских докумената и прописа, Секретаријат за јавне политике је развио онлајн апликацију – *Калкулатор за обрачун трошкова јавних политика и прописа*, који омогућава да се аутоматски обрачунавају трошкови активности у одређеној години на основу избора врсте активности, повезаних врста трошка и **стандардне цене**, као и параметара који се односе на количину ресурса.

У *Калкулатору*, врсте трошкова су груписане по врсти активности, односно апликација за одабрану врсту активности: *Обуке, Публикације, Истраживања и анализе, Конференције и други догађаји, Промотивне кампање, Ново запошљавање, Нова организациона јединица*, омогућава избор свих врста трошкова, односно стандардних трошкова, предефинисаних за изабрану врсту активности.

У наставку је описан и илустрован начин на који се *Калкулатор* користи.

Корисник уноси број, назив и период имплементације активности за коју се обрачунава трошак и бира једну од предефинисаних врста активности – нпр. *Обука*. За изабрану врсту активности у свакој од година у којој се активност спроводи, из падајућег менија корисник бира поткатегорију трошка из предефинисане листе – нпр. *Трошкови консултантских услуга*, а затим и стандардизован трошак везан за изабрану категорију трошка – нпр. *Домаћи сениор консултант*. Аутоматски се учитавају јединица мере (нпр. *по дану*) и цена по јединици мере стандардизованог трошка. Након тога корисник уноси параметре који се односе на количину ресурса и зависе од јединице мере. У изабраном примеру уносе се два параметра: број експерата и број дана, а након тога обрачунава се укупан трошак ресурса тако што се јединична цена множи са оба параметра количине.

Након тога корисник бира наредни стандардни трошак (нпр. *домаћи јуниор експерт*) у оквиру исте врсте трошка, учитавају се јединица мере и цена по јединици мере, а корисник уноси повезане параметре количине.

Потом се бира нова врста трошка из падајућег менија (нпр. *Трошкови промоције*), и стандардни трошак у оквиру ње (нпр. *промотивни спотови са јединицом мере по секунди*). За овај пример уносе се два параметра: *број секунди* и *број емитовања*, а након тога обрачунава се укупан трошак ресурса тако што се јединична цена множи са оба параметра количине.

Након што унесе све потребне ресурсе, односно обрачуна њихове трошкове за сваку од година реализације активности, корисник кликом на дугме *Генериши* добија укупне трошкове активности (збир трошкова свих ресурса) по годинама.

У наставку је приказан интерфејс *Калкулатора* са описаним примером.

3.5 Трошкови спровођења планских докумената и прописа и процена финансијских ефеката на буџет

Обрачун трошкова је предуслов и кључна информација за процену финансијских (фискалних) ефеката спровођења предложеног планског документа или прописа на буџет државе, о чему ће бити речи у Поглављу 4 овог приручника.

Предлагач закона, другог прописа или акта је у обавези да када припрема акт за доношење, процени финансијске ефекте које ће спровођење акта имати на буџет за текућу годину и наредне две године, односно да попуни образац за процену финансијских ефеката (у даљем тексту: Образац ПФЕ). Садржај и упутство за попуњавање тог обрасца утврђује Министарство финансија.¹⁹

Образац ПФЕ исказује промене у приходима и расходима, примањима и издацима за буџетску и следеће две фискалне године, предлоге за покривање повећаних расхода и издатака буџета и предлоге за покривање смањења прихода и примања буџета.

Обрачунати трошкови спровођења планских докумената и прописа у свакој категорији трошкова представљају улазне податке **за попуњавање Обрасца ПФЕ**, односно утврђивање ефеката на **расходну страну буџета**. Те категорије трошкова одговарају економској класификацији расхода у буџету, а у Обрасцу ПФЕ се ефекти исказују по истим категоријама, на трећем нивоу економске класификације.

Обрачун трошкова спровођења планског документа или прописа и процена финансијских ефеката на буџет део је процеса анализе ex-ante свих ефеката које спровођење планског документа, односно прописа може да узрокује. Анализа ефеката ex-ante почиње од најранијих фаза планирања и израде планских докумената и прописа и траје до њиховог доношења. У неким случајевима, управо ће процена трошкова и ефеката на буџет бити одлучујућа за избор најбоље опције планског документа или прописа с обзиром на фискална ограничења у средњорочном периоду. Управо због тога је потребно при изради обрачуна трошкова планског документа или прописа **консултовати се са Министарством финансија** о износу расположивих финансијских средстава у средњорочном оквиру расхода како би се већ на почетку процеса избегла претерана оптимистичност у спровођењу реформских активности.

3.6 Финансијска спроводљивост планских докумената и прописа

Кроз процену финансијских ефеката на буџет процењује се и финансијска спроводљивост планског документа или прописа у контексту средњорочног оквира расхода државе.

Плански документ, по правилу, не би требало да садржи мере јавне политике (односно активности) које су већ у току, али се може догодити да се нове (реформске) мере или активности ослањају на мере или активности које су у току (тј. представљају наставак

¹⁹ <https://www.mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/obrazac-pfe-1>

претходно започетих реформи). Зато је важно за сваку предвиђену меру или активност знати у којем обиму су утврђени трошкови **алоцирани у текућем буџету**, а у којем обиму ће захтевати додатна издвајања из буџета.

Ако предвиђена мера или активност представља нову иницијативу која захтева **додатна средства у односу на средства** коју институција надлежна за њено спровођење има обезбеђена у текућем буџету или планирана у средњорочном оквиру расхода, потребно је захтев за додатна средства размотрити у контексту **лимита (ограничења) потрошње надлежне институције у средњорочном периоду**.

Ако Министарство финансија на основу процењених ефеката спровођења акта на буџет (исказаних у Обрасцу ПФЕ), не дâ позитивно мишљење на предложени акт, потребно је да предлагач преиспита **приоритете међу новим иницијативама које изискују додатне трошкове** на један или више од следећих начина:

- да прерасподели средства са области или циља нижег приоритета на оне вишег приоритета;
- да поново оцени циљеве и циљне вредности који су почетно постављени;
- да даље прилагоди листу приоритета у документу одбацујући иницијативе нижег приоритета;
- да смањи обим планског документа или прописа или да одбаци неке иницијативе;
- да измени решења прописа тако да се ефекти на буџет смање;
- да прерасподели рокове у којима ће се одређене мере, односно активности спровести;
- да одбаци нове иницијативе које изискују додатне трошкове, на пример проналазећи друге начине постизања циљева који захтевају мање ресурса;
- да потражи друге изворе финансирања, као што су донације, кредити или јавно–приватна партнерства.

Да би се осигурало да оно што остане у планском документу или пропису након ревизије приоритета или рокова за спровођење активности, тј. да ток његовог спровођења какав је предвиђен (и у смислу времена и у смислу његових планираних резултата) није отежан недостатком средстава, потребно је да предлагач акта и институције које учествују у његовом спровођењу **блиско сарађују са Министарством финансија** током целог процеса израде документа.

3.7 Укључивање зелених аспеката у документа јавних политика

Процес израде документа јавне политике укључује идентификацију опција (разматрање већег броја могућих мера, односно групе мера за постизање посебних циљева јавне политике) и анализу ефеката идентификованих опција. Анализа ефеката идентификованих опција, односно мера подразумева анализу: 1) економских ефеката; 2) ефеката на друштво; 3) ефеката на животну средину и климатске промене; 4) управљачких ефеката; 5) финансијских ефеката; и 6) ризика.

Анализом ефеката на животну средину и климатске промене сагледавају се значајни позитивни и негативни, непосредни и посредни ефекти опција, односно мера на очување режима воде, квалитет ваздуха, земљишта и хране, биодиверзитет, прилагођавање на измењене климатске услове, као и на факторе утицаја на квалитет животне средине (управљање отпадом, инфраструктуру, природна добра и сировине, енергетску ефикасност, обновљиве изворе енергије, емисије гасова са ефектом стаклене баште и др.).

У циљу подстицања даље интеграције зелених аспеката, који укључују и климатске аспекте (у даљем тексту: зелени аспекти) у релевантне секторске политике, односно ефективније примене прописа и принципа одрживог коришћења природних ресурса, управљања заштитом животне средине, ублажавања климатских промена и прилагођавања на измењене климатске услове приликом израде, усвајања и примене документа јавних политика, израђене су *Смернице за укључивање зелених аспеката у документе јавних политика*²⁰ (у даљем тексту *Смернице*).

Процес укључивања зелених аспеката у ДЈП, подразумева и идентификовање додатних мера којима би се елиминисали негативни утицаји јавних политика или да би се ти утицаји свели у оквир прихватљивих граница. Сагледавање утицаја на животну средину и климатске промене у процесу израде јавних политика обезбеђује смањење трошкова за отклањање последица штетних утицаја на животну средину, као и усклађеност јавних политика са принципима одрживости и циљевима одрживог развоја.

Кључне препоруке *Смерница* односе се на интеграцију процеса стратешке процене утицаја на животну средину и израде ДЈП. Стратешка процена утицаја је поступак којим се процењују утицаји предложених ДЈП на животну средину у сврху доношења одлуке о избору решења јавних политика која су повољна са становишта утицаја на животну средину и климатске промене. Обавеза израде стратешке процене прописана је за планове и програме у области просторног и урбанистичког планирања или коришћења земљишта, пољопривреде, шумарства, рибарства, ловства, енергетике, индустрије, саобраћаја, управљања отпадом, управљања водама, телекомуникација, туризма, очувања природних станишта и дивље флоре и фауне²¹.

Усклађивање израде ДЈП и израде стратешке процене се врши и на нивоу садржине ДЈП и извештаја о стратешкој процени. Стратешка процена укључује процену утицаја опција које

²⁰Смернице за укључивање зелених аспеката у документе јавних политика израђене су у сарадњи Републичког секретаријата за јавне политике и Министарства заштите животне средине Републике Србије, у оквиру пројекта „Унапређење управљања јавним финансијама за зелену транзицију у Републици Србији“, који се спроводи уз подршку Светске банке и Француске агенције за развој (Agence française de développement/AFD), <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Smernice-za-ukljucivanje-zelenih-aspekata-u-DJP-final-28.06.2024-1.pdf>

²¹ Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС”, број 94/24)

се разматрају у процесу израде ДЈП, поређење опција и образложење разлога за избор најповољније опције по животну средину. Резиме процене утицаја на животну средину доставља се предлагачу ДЈП за укључивање у анализу ефеката опција ДЈП и избор оптималне опције у погледу свих утицаја, односно ефеката.

У случају негативног утицаја решења за које се определио предлагач ДЈП, у оквиру извештаја о стратешкој процени припрема се опис мера за спречавање и ограничавање негативних утицаја спровођења ДЈП на животну средину и доставља предлагачу ДЈП. За сваку од идентификованих мера се, у извештају о стратешкој процени, утврђује одговорна институција, која има надлежност за координацију спровођења мере која треба ту меру или више мера да **планира у свом средњорочном плану**, односно да утврди период спровођења и **процени потребна финансијска средства за реализацију ових мера**.

Обрачун трошкова мера за спречавање и ограничавање негативних утицаја спровођења ДЈП на животну средину врши се на исти начин на који се обрачунавају трошкови мера (и активности) које су утврђене самим секторским ДЈП.

У средњорочном плану надлежне институције планирају се процењена средства за спровођење мера за спречавање и ограничавање негативних утицаја на животну средину на годишњем нивоу, као и извори финансирања.

У складу са препорукама Смерница, *Уредба о методологији израде докумената јавних политика* укључује одредбу да се анализа ефеката на животну средину докумената јавних политика, за које постоји обавеза израде стратешке процене утицаја на животну средину, израђује у складу са законом којим се уређује израда стратешке процене утицаја на животну средину, а преглед најважнијих резултата изведених из извештаја о стратешкој процени на животну средину (укључујући мере за спречавање и ограничавање негативних утицаја на животну средину) се приказује у документу јавне политике.

Уколико су мере за спречавање и ограничавање негативних утицаја на животну средину у извештају о стратешкој процени, односно документу јавне политике конкретизоване, да би се благовремено обезбедила средстава за њихово спровођење, **препука је да се процењени трошкови спровођења ових мера укључе у укупне трошкове спровођење ДЈП, односно у процену финансијских ефеката ДЈП на буџет.**

Уколико су мере за спречавање и ограничавање негативних утицаја на животну средину у извештају о стратешкој процени оквирне, односно оставља се простор да се мере конкретизују у зависности од конкретног развојног пројекта и услова који у том тренутку буду актуелни, обрачун трошкова се врши након конкретизације мера, а процењена средства за њихово спровођење се планирају у средњорочном плану надлежне институције (или институција).

4 ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ ЕФЕКТА НА БУЏЕТ

Сврха овог дела Приручника јесте да пружи техничке смернице и практичне примере за процену финансијског ефекта спровођења планског документа или прописа на буџет, као и да омогући да се боље разуме веза између обрачуна трошкова и процене финансијског ефекта спровођења документа на буџет.

Обавеза да се процени финансијски ефекат спровођења акта као механизма контроле и надзора над буџетским расходима и издацима, приходима и примањима уведена је у Републици Србији 2015. године. Од тада је за **све нацрте или предлоге закона, другог прописа или акта који доноси Влада Републике Србије, односно Народна скупштина или надлежни орган локалне власти, неопходно да предлагач процени финансијске ефекте спровођења акта на буџет**. Наиме, Влада, односно Народна скупштина или надлежни орган локалне власти пре него што донесу одлуку о усвајању предложеног акта, морају бити упознати са ефектима његовог спровођења на буџет и средњорочни буџетски оквир.

На основу искуства из праксе у дотадашњој примени Образца стандардне методологије за процену финансијских ефеката акта (ПФЕ обрасца), Министарство финансија је у децембру 2023. године донело нови Правилник о начину исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа или другог акта на буџет, односно финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање²² и увело апликацију за електронско подношење ПФЕ образаца.

Процена финансијских ефеката спровођења акта је инструмент у процесу планирања буџета и користи се као основа за планирање прихода и примања, односно расхода и издатака у буџетској години и за наредне две фискалне године. Процена финансијских ефеката омогућава Министарству финансија да антиципира промену прихода и потрошње у будућности и задржи расходе и издатке у оквиру који обезбеђује фискалну стабилност.

4.1 Важност процене финансијских ефеката

Адекватна процена финансијских ефеката омогућава, пре свега Министарству финансија, а потом и предлагачу планског документа или прописа да сагледа да ли се предложене мере и активности могу спровести у контексту средњорочног оквира расхода. Пре него што се донесе плански документ или пропис, Министарство финансија и Влада морају заузети став према могућностима да се обезбеде средстава за спровођење мера и активности које предложени акт предвиђа. То је могуће само уз реалну процену финансијских ефеката које на буџет има спровођење сваке мере, односно активности. Уколико мере и активности нису финансијски спроводљиве у средњорочном периоду (односно ако Министарство финансија не да позитивно мишљење на предложени документ), потребно је

²² Правилник о начину исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа или другог акта на буџет, односно финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање „Службени гласник РС“, бр. 119/2023. (доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/budzetski-korisnici>).

да предлагач преиспита приоритете међу иницијативама које изискују додатне трошкове и усклади предлог документа с расположивим средствима.

С друге стране, процена финансијских ефеката на буџет је важна како би Министарство финансија на адекватан начин утврдило лимите (ограничења расхода) буџетским кориснисима у средњорочном периоду. Процена финансијских ефеката омогућава Министарству финансија да антиципира промену прихода и потрошње, контролу будуће потрошње, чиме се ниво јавних расхода и издатака задржава у предвиђеном макрофискалном оквиру, односно стабилност јавних прихода и потрошње на свим нивоима власти.

4.2 Законски оквир

Обавеза да се процене финансијски ефекти утврђена је чланом 48. Закона о буџетском систему, који прописује обавезу да **образложење закона, другог прописа или акта који се доставља Народној скупштини, Влади или надлежном извршном органу локалне власти да би се тај акт утврдио и донео, мора садржати процену финансијских ефеката** које ће такав акт имати на буџет. Процена финансијских ефеката обавезно садржи:

- 1) предвиђене промене у приходима и расходима и примањима и издацима за буџетску годину и наредне две фискалне године;
- 2) предлоге за покривање повећаних расхода и издатака буџета;
- 3) предлоге за покривање смањених прихода и примања буџета;
- 4) сагласност Министарства финансија, односно локалног органа управе надлежног за финансије.

Процена финансијских ефеката уређена је *Правилником о начину исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима спровођења закона, другог прописа или акта на буџет, односно финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање*. Процену финансијских ефеката директни корисници буџетских средстава израђују у апликацији за подношење ПФЕ образаца која се налази на интернет страници Министарства финансија – www.mfin.gov.rs, остали корисници јавних средстава ПФЕ образац попуњавају у MS Excel формату у фајлу који се може преузети на интернет страници Министарства финансија.

Процена финансијских ефеката исказује се према организационој, програмској и економској класификацији, као и изворима финансирања. Предлагач акта у Обрасцу ПФЕ приказује процењена средства потребна за спровођење предложеног документа јавне политике, односно прописа по економским класификацијама како би било јасно на шта се планирају утрошити средства (расходи за запослене, коришћење услуга и роба, субвенције и остало), у оквиру ког буџетског програма, односно програмске активности или пројекта. Такође, а с обзиром на буџетска ограничења, посебно је важно да када се доноси одлука о прихватању или не прихватању предложеног документа Министарство финансија располаже информацијом хоће ли спровођење тог документа, односно спровођење мера и активности које су у њему утврђене изазвати додатно оптерећење на средњорочни буџетски оквир или ће се њихово спровођење финансирати из извора који не узлазе у буџетске лимите, као што су нпр. финансијска помоћ ЕУ или друге донације. Због тога је финансијска процена ефеката исказана и по изворима финансирања.

Када у спровођењу предложеног акта осим предлагача учествују и други органи, сваки од њих треба да процени финансијске ефекте спровођења мера или активности за које је надлежан, односно да попуни Образац. Предлагач акта попуњава ПФЕ образац у апликацији

и означава га као заједнички акт. Након тога остали учесници у реализацији акта се везују за ПФЕ образац предлагача акта и попуњавају свој ПФЕ образац са процењеним ефектима на буџет.

4.3 Кључни елементи Обрасца ПФЕ

Процена финансијских ефеката закона, другог прописа или другог акта на буџет представља се на Обрасцу ПФЕ,²³ који садржи пет делова:

1. Општи подаци;
2. Процена финансијских ефеката на буџет;
3. Процена финансијских ефеката на друге буџете / финансијске планове;
4. Потенцијалне обавезе за буџет Републике Србије;
5. Изјава о финансијским ефектима акта;

4.3.1 Општи подаци

У овом делу Обрасца ПФЕ приказују се подаци о предлагачу акта, као и о самом акту (врста и назив акта).

Ако у спровођењу акта осим предлагача учествују и други органи, у овом делу предлагач акта означава опцију „Да ли је заједнички акт“ док остали учесници бирају опцију „Да ли је део заједничког акта“ и преко поља заједнички акт се везује за ПФЕ образац предлагача акта.



1. Општи подаци

Акт предложен од стране ДБК *

ДБК који финансира / учествује у реализацији акта *

☐ Да ли је заједнички акт

☒ Да ли је део заједничког акта

Заједнички акт *

²³ Правилник о начину исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима спровођења закона, другог прописа или другог акта на буџет, односно финансијске планове организација за обавезно социјално осгурање, укључујући Образац ПФЕ, доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/budzetski-korisnici>

4.3.2 Процена финансијских ефеката спровођења акта на буџет

Процена финансијских ефеката спровођења акта на буџет део је Обрасца ПФЕ који садржи најзначајније информације о финансијским ефектима спровођења мера и активности на буџет, односно на приходе и примања и расходе и издатке. Тај део Обрасца садржи неколико елемената којима се изражавају:

- Промене у приходима и примањима;
- Повезаност акта са буџетом;
- Промена у расходима и издацима.

Финансијски ефекти спровођења акта на буџет исказују се за текућу буџетску годину и наредне две фискалне године, са изузетком капиталних пројеката код којих се могу унети и средства потребна до краја реализације пројекта. Такође, могуће је ефекте на буџет исказати и у оквиру нових програмских активности и пројеката који се не налазе у буџету за текућу годину.

4.3.3 Ефекти на приходе и примања

Део Обрасца ПФЕ Процена финансијских ефеката на буџет – Приходи и примања служи да се искажу износи процењеног финансијског утицаја спровођења мера и активности на приходе и примања (класе 7, 8 и 9²⁴) у текућој буџетској години као и у наредне две фискалне године. Обрачун трошкова спровођења планских докумената и прописа **не може** се искористити у изради овог дела Обрасца ПФЕ с обзиром да се обрачуном трошкова спровођења мера и активности добијају информације о њиховим ефектима на расходе и издатке.

4.3.3.1 Повезаност акта са буџетом

Процена финансијских ефеката је инструмент у процесу планирања буџета и користи се као основа за планирање расхода и издатака у буџетској години и за наредне две фискалне године. Стога се процена финансијских ефеката исказује према буџетским класификацијама објашњеним у Пододељку 2.6.1: организационој, функционалној, програмској и економској класификацији (на трећем нивоу агрегације), као и изворима финансирања.

Сви расходи и издаци су у буџету исказани кроз програме, односно програмске активности или пројекте који су њихови саставни делови. У Табели 8 је дат пример организационе, функционалне и програмске структуре Министарства културе и информисања.

²⁴ Економска класификација приходи и примања, обухвата Класу 7 – текући приходи, Класу 8 – примања од продаје нефинансијске имовине и Класу 9 – примања од задуживања и продаје нефинансијске имовине.

Табела 8. Пример организационе, функционалне и програмске класификације Министарства културе и информисања, буџет за 2019. годину

Раздео	Глава	Програм	Функција	Програмска активност / Пројекат	ОПИС
29	29.0				МИНИСТАРСТВО КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА
		1201			Уређење и развој система у области културе и информисања
			820		Услуге културе
				0001	Уређење и надзор система у области културе
				0002	Развој система у области јавног информисања и надзор над спровођењем закона
				0003	Администрација и управљање
				0004	Послови повезани репрезентативним удружењима у култури
				0005	Подршка повећању капацитета културног сектора на локалном нивоу
		1202			Побољшање система заштите културног наслеђа
			820		Услуге културе
				0001	Подршка истраживању, заштити и очувању непокретног културног наслеђа
				0008	Подршка раду <i>Матице српске</i>
				0009	Дигитализација културног наслеђа
				0011	Подршка истраживању, заштити и очувању нематеријалног и покретног културног наслеђа
				0012	Подршка развоју библиотечко-информационе делатности и библиотечко-информационе делатности Савеза слепих Србије
				0013	Подршка раду Завода за заштиту споменика културе и историјског архива
		1203			Јачање културне продукције и уметничког стваралаштва
			820		Услуге културе
				0001	Подршка развоју визуалне уметности и мултимедије
				0002	Подршка филмској уметности и осталом аудио-визуелном стваралаштву
				0003	Подршка развоју књижевног стваралаштва и издаваштва
				0004	Подршка развоју музичког стваралаштва
				0005	Подршка развоју сценског стваралаштва –

					позориште / уметничка игра
				0006	Подршка културној делатности друштвено осетљивих група
				0008	Дигитализација савременог стваралаштва
				0010	Подршка јачању савременог стваралаштва Срба у иностранству
		1204			Систем јавног информисања
			820		Услуге културе
				0001	Подршка остваривању јавног интереса у области информисања
				0003	Подршка информисању грађана на територији Аутономне Покрајине Косова и Метохије на српском језику
				0005	Подршка информисању припадника српског народа у земљама региона на српском језику
				0006	Подршка информисању националних мањина на њиховом језику
				0007	Подршка информисању особа са инвалидитетом
				0009	Финансирања основне делатности јавних медијских сервиса
				0010	Пројектно финансирање јавних медијских сервиса
				0011	Међународна сарадња у области информисања
		1205			Међународна културна сарадња
			820		Услуге културе
				0005	Европске интеграције и сарадња с међународним организацијама
				0006	Билатерална сарадња и Међународне културна размена
				4001	Нови Сад 2021 – Европска престоница културе
				4002	Нови сад – Омладинска престоница Еуропе 2019 – ОПЕНС 2019.
				7010	Подршка IPA за учешће у програмима ЕУ

Ако се спровођење мере или активности финансира из више програмских активности и/или пројеката, за сваку програмску активност и/или пројекат потребно је проценити ефекте по економској класификацији и изворима финансирања – што се евидентира у делу Обрасца ПФЕ – 2.2 *Расходи и издаци*.

Све промене расхода и издатака евидентирају се на трећем нивоу економске класификације.

4.3.3.2 Ефекти на расходе и издатке

Претходно је речено да трошкове спровођења планских докумената и прописа сврставамо у одређене категорије.

Свака категорија трошкова која се користи приликом обрачуна трошкова повезана је са одговарајућом економском класификацијом расхода у буџету и Обрасцу ПФЕ.

Успостављање ове везе значајно је јер омогућава да се обрачунати трошкови спровођења мера и активности (по категоријама трошкова) користе када се процењују финансијски ефекти, односно када се попуњава Образац ПФЕ. Када се попуњава Образац ПФЕ, потребно је водити рачуна о томе када почиње спровођење планског документа, односно прописа. Могућа су два случаја:

1. Када спровођење планског документа или прописа почиње у наредној фискалној години;
2. Када спровођење планског документа или прописа почиње у текућој буџетској години.

Када спровођење (примена) акта почиње у наредној фискалној години, образац ПФЕ се попуњава на следећи начин:

- Ефекат на буџет (промена у расходима и издацима) у **текућој буџетској години (n) једнак је нули $<0>$** пошто спровођење активности²⁵ почиње тек у години **наредној фискалној години**.
- Ефекат на буџет (промена у расходима и издацима) у **наредној фискалној години ($n+1$)** једнак је разлици између укупног обрачунатог трошка реализације активности у тој години и средстава обезбеђених у лимиту за исту годину. Та разлика може бити позитивна или негативна, у зависности од тога да ли су потребна додатна средства или се средства у планирана у оквиру лимита смањују.
- Ефекат на буџет (промена у расходима и издацима) у **фискалној години $n + 2$** једнак је разлици између укупног обрачунатог трошка реализације активности у тој години и средстава обезбеђених у лимиту за исту годину. Та разлика може бити позитивна или негативна, у зависности од тога да ли су потребна додатна средства или се средства у планирана у оквиру лимита смањују.

²⁵ Претпоставка је да је трошак обрачунат на нивоу активности.

2.2. Расходи и издаци						у апсолутном износу					
Економска класификација	Шифра програма	Функција	Шифра програмске активности	Извор финансирања	Обезбеђено у буџету 2025	Очекивано повећање / смањење у буџетској години 2025	Обезбеђено у лимитима 2026	Потребна додатна средства 2026	Обезбеђено у лимитима 2027	Потребна додатна средства 2027	Потребна средства до краја реализације пројекта
423000 - УСЛУГЕ ПО УГОВОРУ	0403 - Метеоролошки и хидролошки послови од интереса за Републику Србију	410 - ОПШТИ ЕКОНОМСКИ И КОМЕРЦИЈАЛНИ ПОСЛОВИ И ПОСЛ ПО ПИТАЊУ РАДА	4014 - Унапређење хидрометеоролошке рачунарско-телекомуникационе инфраструктуре и метеоролошког осматрачког система	01 - ОПШТИ ПРИХОДИ И ПРИМАЊА БУЏЕТА	0	0	15.000.000	0	15.000.000	0	0

Слика 6. Пример попуњавања дела 2.2 Обрасца ПФЕ када спровођење документа јавне политике почиње у години $n+1$ (2026.), а обрачуната средства потребна за спровођене активности у 2026. (15.000.000) и 2027. (15.000.000) обезбеђена су у оквиру лимита за 2026., односно 2027. годину.

Када спровођење (примена) акта почиње у **текућој години (n)**, Образац ПФЕ се попуњава на следећи начин:

- Ефекат на буџет (промена у расходима и издацима) у **текућој буџетској години (n)** једнак је разлици између укупног обрачунатог трошка реализације активности у текућој години и средстава обезбеђених у буџету за текућу годину. Потребна додатна средства у буџетској години се могу обезбедити на два начина. Први начин је преусмеравањем апропријација коришћењем средстава која се неће реализовати до краја године за иницијално планиране намене или одустајањем од реализације активности нижег приоритета у односу на предложени акт. Други начин је употребом средстава текуће буџетске резерве;

- Ефекат на буџет (промена у расходима и издацима) у **наредној фискалној години ($n+1$)** једнак је разлици између укупног обрачунатог трошка реализације активности у тој години и средстава обезбеђених у лимиту за исту годину. Та разлика може бити позитивна или негативна, у зависности од тога да ли су потребна додатна средства или се средства у планирана у оквиру лимита смањују;

- Ефекат на буџет (промена у расходима и издацима) у **фискалној години $n+2$** једнак је разлици између укупног обрачунатог трошка реализације активности у години $n+2$ и средстава обезбеђених у лимиту за исту годину. Та разлика може бити позитивна или негативна, у зависности од тога да ли су потребна додатна средства или се средства у планирана у оквиру лимита смањују.

2.2. Расходи и издаци						у апсолутном износу					
Економска класификација	Шифра програма	Функција	Шифра програмске активности	Извор финансирања	Обезбеђено у буџету 2025	Очекивано повећање / смањење у буџетској години 2025	Обезбеђено у лимитима 2026	Потребна додатна средства 2026	Обезбеђено у лимитима 2027	Потребна додатна средства 2027	Потребна средства до краја реализације пројекта
422000 - ТРОШКОВИ ПУТОВАЊА	0301 - Координација и спровођење политике у области спољних послова	110 - ИЗВ И ЗАКОНОДАВНИ ОРГАНИ, ФИНАНСИЈА И ПОСЛОВИ	0003 - Администрација и управљање	01 - ОПШТИ ПРИХОДИ И ПРИМАЊА БУЏЕТА	298.000	0	0	0	0	0	0
Укупно 2.2. (класа 4 + класа 5 + класа 6)					298.000	0	0	0	0	0	0

Слика 7. Пример попуњавања дела 2.2 Обрасца ПФЕ када спровођење документа јавне политике почиње у текућој буџетској години (2025.), а обрачуната средства потребна за спровођене активности у 2025. (298.000) обезбеђена су у буџету за 2025. годину

У Обрасцу ПФЕ се за сваку економску класификацију на трећем нивоу (по годинама) **процењени ефекти приказују по изворима финансирања појединачно за сваки извор финансирања.**²⁶

Постоје и ситуације када се финансијски ефекти не могу израчунати у тренутку израде и доношења акта и такве ситуације треба избегавати. Типичан пример такве ситуације су активности којима је циљ утврђивање јавне политике. У таквим се случајевима могу израчунати трошкови истраживања, анализа и других аналитичких активности које претходе изради и доношењу документа јавне политике, али последице онога што се догађа након анализе нису јасне.

Примери попуњеног Обрасца ПФЕ који се односи на промене у расходима и издацима дати су у Анексу 4 овог приручника.

4.3.4 Процена финансијских ефеката спровођења акта на друге буџете, односно финансијске планове

Јединице локалне самоуправе, аутономне покрајине, организације за обавезно социјално осигурање или ванбуџетски фондови могу бити одговорни за спровођење, односно финансирање спровођења мера и/или активности из докумената јавних политика. У том случају обрачунати трошкови спровођења мера и активности из докумената јавних политика могу имати финансијске ефекте и на:

- Финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање, а то су: Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање, Национална служба за запошљавање и Фонд за социјално осигурање војних осигураника за доприносе за осигурање;
- Финансијске планове ванбуџетских фондова;
- Буџете покрајина;
- Буџете јединица локалне самоуправе.

У делу Обрасца ПФЕ *Процена финансијских ефеката на друге буџете, односно финансијске планове* исказују се промене у приходима и примањима и у расходима и издацима за буџетску годину, као и наредне две фискалне године, збирно за све класе прихода и примања и збирно за све класе расхода и издатака. Тај део Обрасца ПФЕ се попуњава на исти начин као и када је реч о републичком буџету тако што се уносе потребна средства са позитивним или негативним предзнаком у колоне обезбеђено у буџету за текућу годину и промена у све три године за које се попуњава ПФЕ образац.

²⁶ Списак извора финансирања дат је у Пододељку 2.6.1.



Пример: Да би се повећала видљивост културних добара и установа културе, јединице локалне самоуправе, оснивачи установа културе, обавезни су да адекватно обележе културна добра у својим срединама тако што ће поставити табле којима се одређено културно добро обележава и пружају основне информације о њему. Документ јавне политике којим је предвиђено спровођење планиране активности донет је у 2025. години, а спровођење те активности планирано је у 2026. и 2027. години. У 2026. години потребно је обезбедити 7.500.000 динара (обрачунати додатни трошак у 2026. години), а у 2027. години 2.000.000 динара (обрачунати додатни трошак у 2027.) из буџета јединица локалне самоуправе.

Табела 9. Пример попуњеног Обрасца ПФЕ – ефекти на повећање расхода буџета јединица локалне самоуправе

☒ Акт има ефекта на буџет јединица локалне самоуправе				
Опис	Обезбеђено у буџету 2025	Промена 2025	Промена 2026	Промена 2027
1	2	3	4	5
- Промена прихода и примања (класа 3, 7, 8 и 9)	0	0	0	0
- Промена расхода и давања (класа 4, 5 и 6)	0	0	7.500.000	2.000.000
Нето ефекат на буџет јединица локалне самоуправе	0	0	-7.500.000	-2.000.000

4.3.5 Потенцијалне обавезе за буџет Републике Србије

Ретке су ситуације у којима ће спровођење докумената јавних политика, односно мера и активности из тих докумената резултирати стварањем потенцијалних обавеза на буџет Републике Србије. Обрачун трошкова спровођења докумената јавних политика омогућава да се сагледа и да ли спровођење мера и активности из докумената јавних политика изазивају потенцијалне обавезе за буџет Републике Србије и колики је могући износ тих обавеза.

Четврти део Обрасца ПФЕ *Потенцијалне обавезе за буџет Републике Србије* попуњава се ако спровођење докумената јавних политика, односно мера и активности из тих докумената ствара потенцијалне обавезе у буџету. Потенцијалне обавезе подељене су на:

- **Гаранције**, што је најчешћи облик таквих обавеза, дају се на основу одлука Владе, а документ јавне политике може бити само оквир, кроз утврђивање подстицајних мера. То значи да иако се у документу јавне политике наводи могућност давања гаранције за спровођење неке од активности, Образац ПФЕ ће се попуњавати у тренутку када Влада донесе одлуку о давању гаранције са тачним износима и условима. Тада се у колони „Корисник” наводи назив корисника на кога се гаранција односи, а у колони „Опис и услови” – услови под којима су средства дата. Изузетно, када држава или други буџетски корисник издаје гаранције корисницима у оквиру шеме државне помоћи која је део подстицајне мере (али не и индивидуална, односно ад хок државна помоћ), финансијска средства за такву шему државне помоћи потребно је унети у Образац ПФЕ.

- **Остало** - под осталим потенцијалним обавезама подразумевају се акредитиви, кредитне линије, дуговања на основу одштетних захтева и нерешених спорова по закљученим уговорима. Када је реч о нерешеним споровима, износ који се наводи у Обрасцу ПФЕ односи се на вредност спора, без камата и додатних трошкова спора будући да они још нису познати до самог завршетка спора.

У наставку је дат пример у којем настају потенцијалне обавезе за буџет Републике Србије.

Установа културе ХУ из Београда организује велику изложбу. За случај да се оштете, униште или противправно отуђе привремено увезени вредни уметнички радови, а у корист Музеја руског импресионизма из Москве тражи се од Владе Републике Србије да изда државну гаранцију за сигурност и осигурање изложбе. Гаранција се даје за период од дана када уметнички радови који ће бити изложени дођу на територију Републике Србије до дана када је напусте. На основу Одлуке Владе, овлашћује се министар финансија да потпише документ о давању државне гаранције до износа од 2.000.000.000 динара.

Табела 10. Пример потенцијалних обавеза за буџет – организација изложбе уметничких дела (у хиљадама динара)

4. Потенцијалне обавезе за буџет РС

Потенцијалне обавезе за буџет РС			
у апсолутном износу			
☒ Акт има потенцијалне обавезе за буџет РС			
Назив	Износ	Корисник	Опис и услови
1	2	3	4
- Гаранције	2.000.000	Музеј руског импресионизма	Гаранција се издаје за случај да се оштете, униште или противправно отуђе привре
- Остало	0		

4.3.6 Изјава о финансијским ефектима спровођења акта

У делу Обрасца ПФЕ *Изјава о финансијским ефектима акта* предлагач документа јавне политике даје једну од могућих изјава:

- За спровођење предметног акта нису потребна финансијска средства;
- Предметни акт ће имати ефекте на буџет након истека буџетске године и наредне две године;
- Потврђујем да су подаци исказани у овом обрасцу истинити, потпуни и тачни.

Важно је напоменути да се у апликацији за подношење ПФЕ образаца налази велики број контрола који смањује могућност прављења техничких грешака приликом попуњавања ПФЕ обрасца. Једна од контрола је и веза између попуњавања ефеката на буџет и изјаве о финансијским ефектима. Уколико је у ПФЕ образац унет неки ефекат акта на буџет мора се изабрати изјава „Потврђујем да су подаци исказани у овом обрасцу истинити, потпуни и тачни“. Уколико то није случај апликација неће дозволити да се ПФЕ образац сачува и поднесе Министарству финансија.

5 ДОКУМЕНТИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ, СРЕДЊОЧНИ ПЛАНОВИ И БУЏЕТ

Документима јавне политике, а нарочито акционим плановима, детаљно се разрађује спровођење јавне политике, те је неопходна повезаност и усклађеност тих докумената са буџетом и средњорочним буџетским оквиром.

Документ јавне политике се не може спровести, односно циљеви утврђени у њему се не могу остварити ако нису утврђени трошкови спровођења планираних мера и активности и одређени извори финансирања и алоцирана потребна средства. Стога се у изради и доношењу докумената јавних политика морају узети у обзир реалне економске и фискалне околности, док је у изради буџета неопходно водити рачуна о приоритетима државе и документима јавних политика који су већ донети – тако да буџет буде инструмент за њихово спровођење.

Спровођење мера и активности донетог документа јавне политике Влада је, у начелу, већ одобрила кроз процедуру његове израде, која укључује процену финансијских ефеката на буџет (као што је то описано у Поглављу 4). Међутим, **коначне одлуке о финансирању спровођења мера и активности утврђених у документима јавних политика у току наредне године**, као и повезане одлуке о средњорочним лимитима потрошње по буџетским корисницима **доносе се током годишњег средњорочног планирања и израде буџета.**

Средњорочни план институције је свеобухватан плански документ који се **доноси за период од три године** и који **омогућава да се документи јавних политика повежу са средњорочним оквиром расхода.** Израђује се на основу докумената јавних политика, уз уважавање приоритетних циљева Владе, расположивих капацитета и ресурса, као и промена фактичке ситуације у односу на време када су ти документи јавних политика донети.

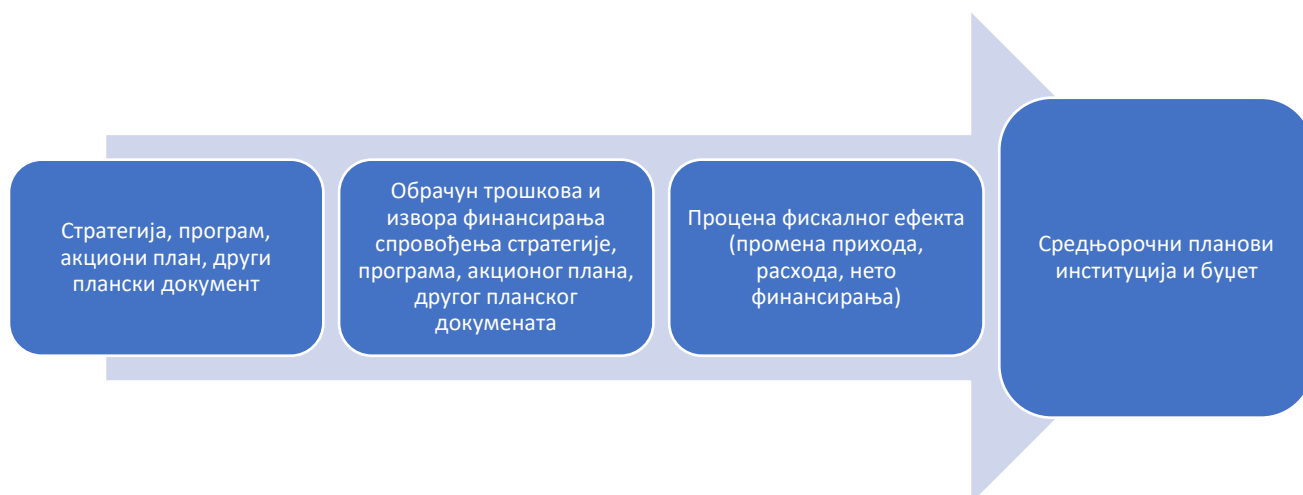
Обавезан садржај и обрасци за израду средњорочних планова утврђени су у Уредби о методологији за израду средњорочних планова и њеним прилозима,²⁷ а детаљна упутства за израду средњорочних планова могу се наћи у **Приручнику за израду средњорочног плана.**²⁷ Овде нагласак стављамо на везу између утврђивања трошкова спровођења докумената јавних политика са средњорочним планирањем и са изградом буџета.

Такође, на крају овог поглавља се објашњава зашто је тренутак у годишњем буџетском календару у којем се предлаже и доноси документ јавне политике изразито важан за обезбеђење потребних средстава за спровођење мера и активности.

5.1 Трошкови спровођења докумената јавних политика, средњорочни планови и програмски буџет

Да би документи јавних политика могли да се спроводе, они морају бити усклађени са буџетом. Доношењем Закона о планском систему Републике Србије и Уредбе о методологији израде средњорочних планова целокупан процес планирања и спровођења јавних политика у Републици Србији заокружен је у јединствен систем и усклађен с процесом израде буџета.

²⁷ <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Priruc%CC%8Cnik-za-izradu-srednjoroc%CC%8Cnih-planova-09032020.pdf>



Слика 8. Веза између трошкова спровођења планских докумената, средњорочних планова и буџета

Спровођење мера и активности из докумената јавних политика неће бити могуће ако се занемари средњорочни оквир расхода (дефинисан фискалном стратегијом), те је важно обезбедити да процес средњорочног планирања спровођења јавне политике (који спроводе институције) буде саставни део процеса израде буџета, као и да се у изради буџета узму у обзир циљеви, мере и активности утврђени документу јавне политике.

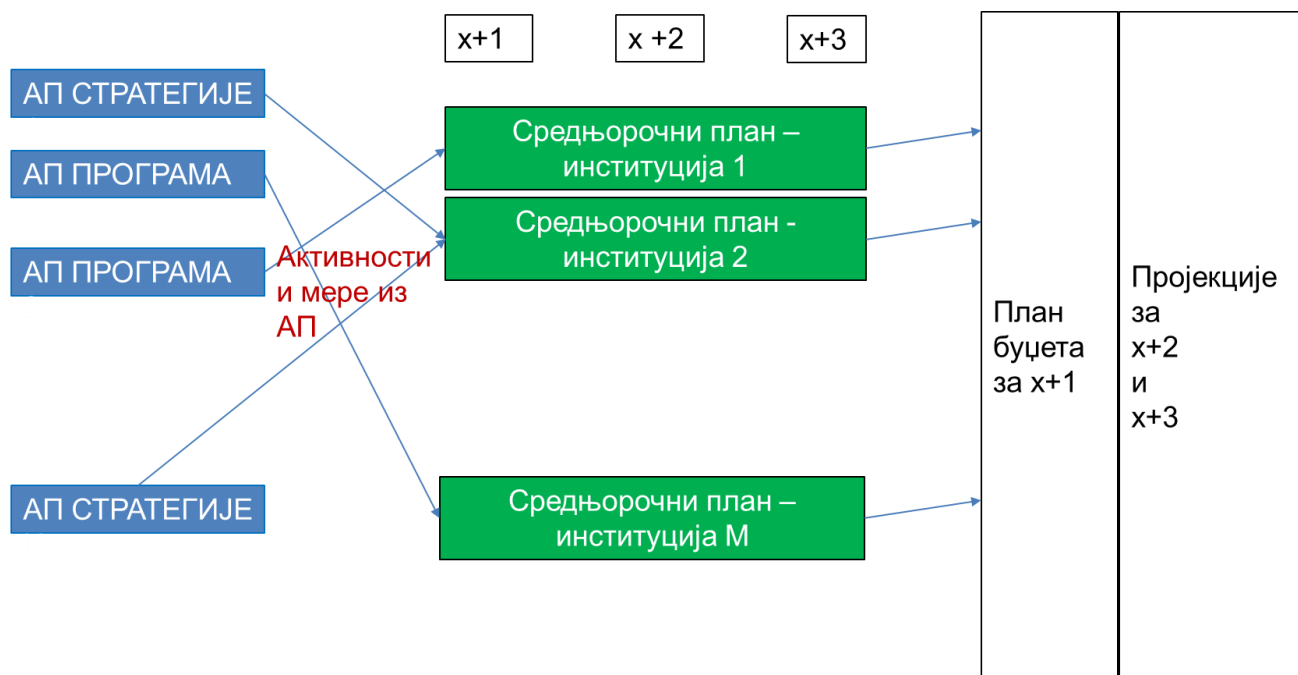
Фискална стратегија – документ у коме се наводе циљеви фискалне политике Владе и даје оцена одрживости фискалне политике, који Влада подноси Народној скупштини.

Средњорочни оквир расхода – саставни део фискалне стратегије, којом Влада утврђује укупни обим (лимит) расхода буџета Републике, као и лимите по буџетским корисницима, у складу са утврђеним приоритетним областима финансирања. Представља основ за утврђивање средњорочних планова и израду финансијских планова буџетских корисника.

Средњорочни план институције приказује све циљеве и обавезе институције које она на основу докумената јавних политика и других планских докумената планира да спроведе у наредне три године у складу са фискалним могућностима. Програмским буџетом и кроз друге изворе финансирања алоцирају се средства за извршење тих обавеза у првој години важења средњорочног плана, као и средства за редовне послове институције. У том смислу средњорочни планови институција и њихово „пресликавање” у елементе програмског буџета представљају кључне механизме којима се директно повезују документи јавних политика и буџет.

Скуп мера и активности разрађених у средњорочним плановима свих институција одговара укупним средствима која се за спровођење докумената јавних политика алоцирају у буџету Републике Србије и другим изворима финансирања.

На следећем графикону приказано је 1) како се из акционих планова докумената јавних политика преузимају мере и активности и уносе у средњорочни план институције која је надлежна за њихово спровођење и 2) како процена трошкова спровођења мера и активности из средњорочног плана институција утиче на алокацију средстава у буџету и пројекцију трошкова у средњорочном оквиру расхода.



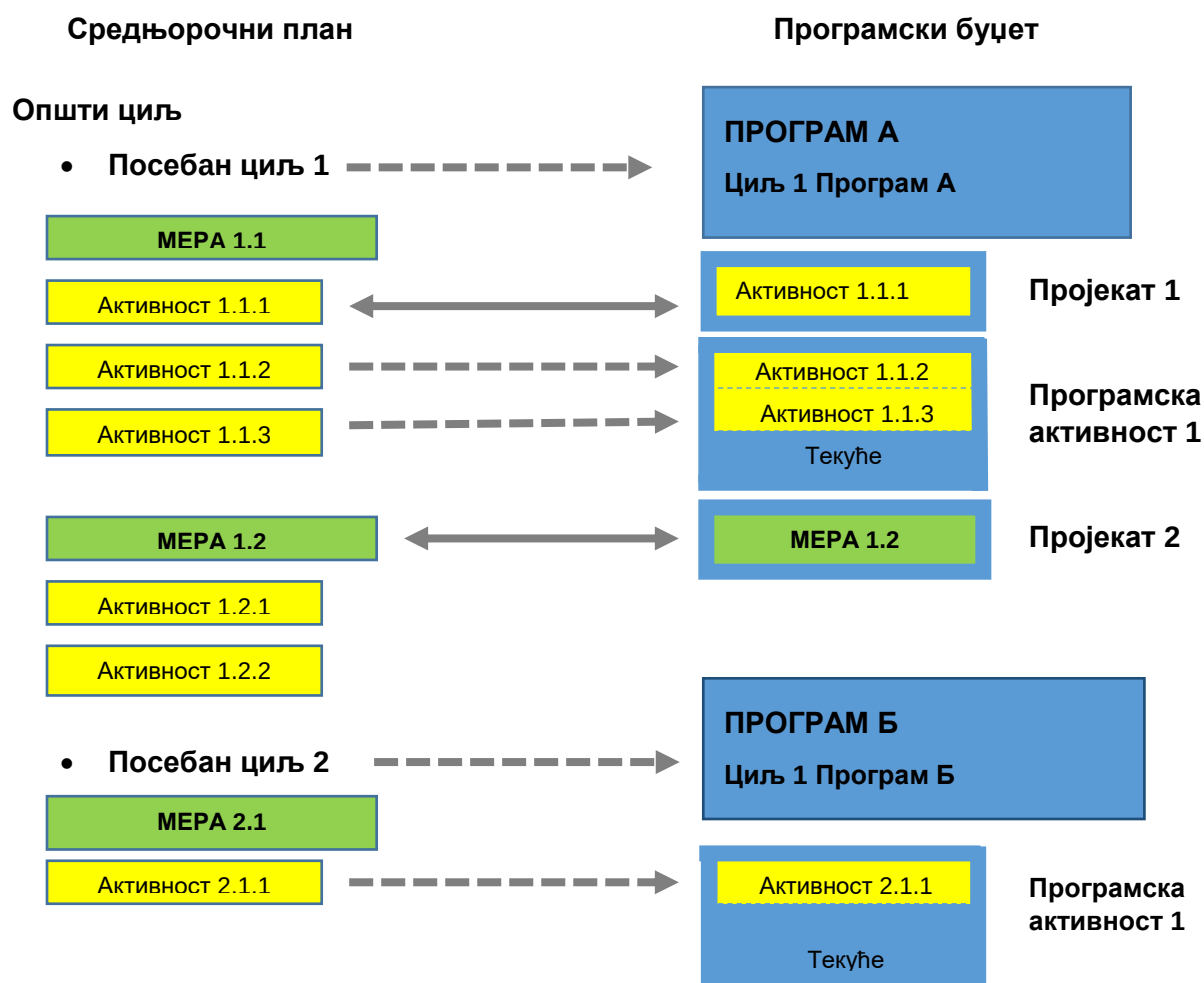
Слика 9. Планирање спровођења докумената јавних политика, средњорочно планирање и финансијско планирање

Обрачунате трошкове спровођења докумената јавних политика користе буџетски корисници одговорни за њихову израду и спровођење када израђују свој средњорочни план и програмски буџет.

Трошкови спровођења мера и активности који су утврђени у документима јавних политика **ревидирају** се приликом израде средњорочног плана ако се 1) у међувремену променила цена улазних ресурса, 2) ако се променила динамика и начин спровођења активности у претходном периоду тако да то има импликације на трошкове у наредном периоду или 3) ако се трошкови могу прецизније утврдити на основу нових информација.

Буџет према програмској класификацији приказује у које конкретне сврхе се укупна средства институције, односно државе троше и како је потрошња повезана с циљевима утврђеним у програмима, односно документима јавних политика. Буџетски програми и програмске активности (као компоненте програма) утврђени су у складу с надлежностима институције и инструментима преко којих институције дугорочно спроводе одређен документ јавне политике. Пројекти у оквиру буџетских програма представљају краткорочне или средњорочне инструменте за спровођење докумената јавних политика.

Односи између кључних градивних елемената средњорочног плана (мера и активности) и елемената програмског буџета (програма, програмских активности и пројеката), односно могућа „пресликавања” мера и активности у елементе програмског буџета приказана су у графикону испод.



Слика 10. Веза између елемената средњорочног плана и програмског буџета

Треба водити рачуна о терминолошкој разлици између „програма” у Закону о планском систему и „програма” у Закону о буџетском систему. **Не мора нужно значити да је програм у финансијском плану буџетског корисника исто што и програм као документ јавне политике.**

Програм се према Закону о планском систему²⁸ дефинише као документ јавне политике који је ужег обухвата од стратегије. Програмом се, по правилу, разрађује посебан циљ стратегије или неког другог планског документа у складу с којим се тај документ доноси. Програм заправо представља групу **независних, али тесно повезаних мера и/или сродних (компатибилних) пројеката** којима се управља и координира како би се остварили циљеви који се не могу остварити управљањем сваким од елемената програма појединачно, односно независно. **Такав програм јавне политике се доноси, по правилу, за период до три године,** а остваривање циљева програма планира се и прати посредством акционог плана за спровођење програма и посредством **средњорочног плана.**

²⁸ „Службени гласник РС”, број 30/18

Програм у контексту Закона о буџетском систему је дефинисан као скуп активности са заједничким намеравањем друштвено-економским исходом које корисници буџета спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Средства одређена за програм алоцирају се **апропријацијама** везаним за **програмске активности и/или пројекте** у оквиру програма. **Програм се у буџету утврђује и спроводе га један или више корисника буџета и није временски ограничен.**



Пример

Програм као документ јавне политике на супрот програму у оквиру финансијског плана буџетског корисника

Пример – Министарство финансија је израдило Програм реформе управљања јавним финансијама 2016–2020. године. У програмској структури буџета Министарства финансија тај програм не фигурира као засебан програм, већ су расходи и издаци распоређени на програме у складу са програмском структуром буџета Министарства финансија:

Програм 2301 – Уређење, управљање и надзор финансијског и фискалног система,

Програм 2302 – Управљање пореским системом и пореском администрацијом,

Програм 2303 – Управљање царинским системом и царинском администрацијом,

Програм се утврђује у складу са кључним надлежностима и у мери у којој је то могуће, остварује се веза са организационом структуром да би се обезбедила примена принципа организационе одговорности над спровођењем буџетског програма. На дефинисање програма утиче и висина средстава која се у буџету одређују за спровођење појединих активности у надлежности буџетског корисника, односно њихов стратешки значај.²⁹ Програм и циљеви програма у контексту Закона о буџетском систему утврђују се на основу а) законом прописаних надлежности и организационе структуре буџетског корисника и б) средњорочних планова и докумената јавних политика.

Веза између циљева и показатеља средњорочног плана и програмског буџета

Посебни циљеви и показатељи учинка из средњорочног плана „пресликавају” се у програмски буџет, где се преузимају као циљеви, односно показатељи програма у оквиру ког се алоцирају средства за остварење тог посебног циља.

Буџетски програми могу имати утврђене и циљеве и показатеље учинка који се не преузимају из средњорочног плана. По правилу, такви циљеви и показатељи обезбеђују праћење трендова и резултата спровођења документа јавне политике и пружају основ за побољшања у начину његовог спровођења у будућем периоду.

Очекивани резултат спровођења мере из средњорочног плана преузима се као циљ (очекивани резултат) програмске активности или пројекта у оквиру којег су алоцирана средства за спровођење те мере. Овде треба напоменути да се спровођење мере која је утврђена планским документом може финансирати из једне или више програмских активности и/или пројекта у оквиру буџетских програма.

²⁹ Ibid.

5.2 Поступак израде средњорочног плана усклађеног са финансијским планом

Буџетску процедуру утврђену Законом о буџетском систему чине две фазе:

1. утврђивање приоритетних области финансирања и средњорочног буџетског оквира и
2. израда годишњег буџета.

У првој фази:

- Министарство финансија израђује макрофискалне параметре;
- Корисници буџетских средстава достављају **предлог за приоритетне области финансирања до 15. марта**;
- Влада разматра те предлоге и утврђују се приоритети и евентуално укључују у нацрт фискалне стратегије и лимите за буџетске кориснике (у складу са билансним могућностима).

Предлози за **приоритетне области финансирања** које израђују буџетски корисници, укључују и постојеће буџетске обавезе (спровођење докумената јавних политика) и нове буџетске обавезе повезане с применом нових докумената јавних политика у наредне три године.

У другој фази:

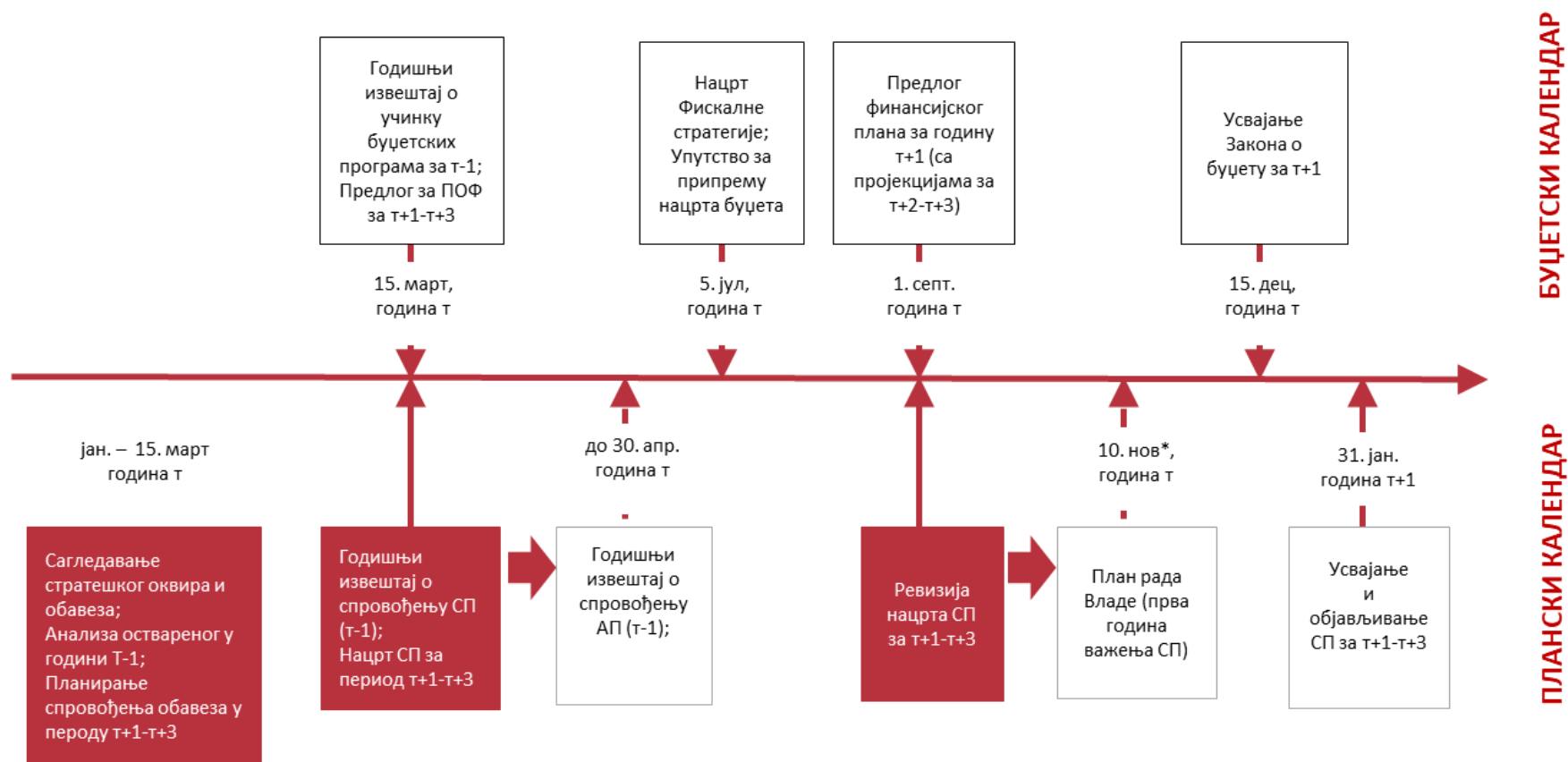
- Министарство финансија до 5. јула израђује упутство за израду буџета, које укључује лимите по буџетским корисницима за наредне три године;
- Буџетски корисници израђују предлоге својих финансијских планова у складу са утврђеним лимитима до 1. септембра;
- Скупштина усваја Закон о буџету до 15. децембра.

Израда средњорочног плана институције и средњорочно финансијско планирање чине обједињену процедуру који се одвија током целе године. Календар и поступци за кључне кораке у обједињеној процедури утврђени су Законом о буџетском систему, Законом о планском систему Републике Србије, Уредбом о методологији израде средњорочних планова и Инструкцијама за предлагање приоритетних области финансирања.

Календар обједињене процедуре средњорочног планирања и израде буџета обезбеђује следеће:

- 1) да се мере и активности из нацрта средњорочног плана користе као основ за израду предлога за **приоритетне области финансирања (ПОФ)**;
- 2) да предлог финансијског плана корисника буџетских средстава буде израђен на основу предлога средњорочног плана;
- 3) да коначне верзије средњорочног плана и финансијског плана буду усклађене.

Кључни кораци и рокови у обједињеној процедури приказани су на *Слици 11.* и објашњени у наставку текста.



* датум утврђен Пословником о раду Владе

Слика 11. Календар процедуре средњорочног планирања и буџетирања

Средњорочно планирање институције започиње анализом докумената јавних политика за чије је спровођење институција надлежна и утврђивањем мера и активности које институција треба да спроведе у наредне три године.

Затим се сагледавају резултати остварени претходне године и до 15. марта текуће године израђује се годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана и годишњи извештај о учинку програмског буџета за претходну фискалну годину.

Ако су током претходне фискалне године измењени документи јавних политика или приоритети Владе чије је спровођење, у целости или делимично, у делокругу институције, средњорочни план се усклађује с тим изменама.

Ако су током претходне фискалне године настале значајне промене у окружењу или ако се одступило у остварењу средњорочног плана, обвезник средњорочног планирања процењује:

- да ли су очекивани резултати спровођења мера и активности утврђени претходним средњорочним планом достижни у новонасталим околностима или их треба ревидирати;
- да ли је потребно ревидирати динамику спровођења активности, односно износе средства потребних за њихово спровођење;
- да ли је потребно утврдити нове активности којима би се побољшали резултати спровођења мера у наредном периоду.

Институције истовремено планирају средства за извршавање својих сталних/редовних функција у наредне три године, тако да се остварење циљева и спровођење мера утврђених у документима јавних политика разматра у контексту свих обавеза и расположивих ресурса институције.

Ако спровођење мера и активности у нацрту средњорочног плана захтева додатна средства и предвиђени трошкови премашују лимит (утврђен у фискалној стратегији усвојеној претходне године), потребно је утврдити приоритете међу мерама и активностима које изискују нове трошкове и исказати за које ће мере, односно активности институција тражити средства преко лимита. Утврђивање приоритета укључује:

- прерасподелу средстава са области нижег приоритета на оне вишег приоритета;
- одбацивање мера и активности нижег приоритета;
- померање рокова у којима ће се мере или активности спровести;
- тражење других извора финансирања, као што су донације, кредити или јавно–приватна партнерства.

У документу предлог за приоритене области финансирања су мере и активности јавних политика (и њихово финансирање у оквиру и ван лимита) стављене у контекст укупне активности и ресурса институције, у структури програмског буџета. Да би средњорочно финансијско планирање било ефикасно, приликом достављања предлога за приоритене области финансирања потребно је да институције раздвоје постојеће документа политика (мере) од нових које органи предлажу Влади (инструкција министарства надлежног за послове финансија дата је у наредном одељку Нови и постојећи документи јавних политика у средњорочном финансијском планирању).

На основу предлога за приоритене области финансирања свих органа, пројекције фискалних параметара у наредне три године, приоритета докумената јавних политика и фискалне политике, министарство надлежно за послове финансија израђује, а Влада усваја нацрт фискалне стратегије. У складу са ограничењима расхода утврђених фискалном

стратегијом и Упутством за припрему буџета институција мења, по потреби, свој нацрт средњорочног плана.

Свој нацрт средњорочног плана институција мења и ако су промењени извори финансирања или износ обезбеђених средства за спровођење одређених мера и активности.

Ревизија средњорочног плана може укључити и евентуалне нове активности (у складу са ревизијама докумената јавних политика) или ревизију динамике спровођења активности, у складу с промењеном ситуацијом, односно новим околностима које утичу на спровођење активности (у односу на период када је нацрт средњорочног плана израђен). Из истих разлога могу се ревидирати и раније пројектовани трошкови спровођења активности.

У складу с предлогом средњорочног плана, институција израђује и предлог свог финансијског плана.

Институција коначну верзију свог средњорочног плана усклађује са Законом о буџету Републике Србије.

Повезивање елемената средњорочног плана и буџета кроз информациони систем

Институција у Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију спровођења докумената јавних политика и извештавање (ЈИС) уноси циљеве, показатеље учинка, мере и активности које планира да спроведе у наредном трогодишњем периоду и повезује их са елементима програмског буџета (програмским активностима и пројектима) у оквиру којих се алоцирају средства за спровођење мера и активности.

Извори финансирања

Учесник у финансирању	Тип извора	Буџетски програм	Програмска активност или пројекат, донаторски програм или пројекат, зајам	Класификација извора финансирања	Нова ПА/ПЈ (још не постоји у структури ПБ)	Спроводи се у оквиру постојећих капацитета
МФ	Буџет РС	2301 - Уређење, управљање и надзор финансијског и фискалног система	0013 - Припрема и анализа буџета	01 - Приходи из буџета	☐	☒

Слика 12. Повезивање активности из средњорочног плана са елементима програмског буџета у ЈИС-у

5.2.1 Нови и постојећи документи јавних политика (мере и активности) у средњорочном планирању и буџетирању

Да би средњорочно финансијско планирање било ефикасно, у предлозима за приоритетне области финансирања потребно је да органи раздвоје постојеће документе јавних политика, који су већ верификовани кроз процес средњорочног планирања и кроз усвојени буџет, од нових докумената јавних политика (мера) које органи предлажу Влади.

У поступку средњорочног финансијског планирања фокус би убудуће био усмерен на оне програме и пројекте у буџету, односно мере и активности из докумената јавних политика који треба да послуже за спровођење нових докумената јавних политика, на циљеве који би се остварили њиховим спровођењем, као и на начин финансирања њиховог спровођења.

Средства за финансирање нових докумената јавних политика могу да потичу из два одржива извора:

- из реалног раста прихода буџета;
- из ослобађања „фискалног простора“ за спровођење нових докумената јавних политика пошто се заврши финансирање постојећих програма и пројеката који су једнократног карактера, односно оних пројеката који нису дали планиране резултате.

Да би се одржала постигнута фискална стабилност, финансирање спровођења нових докумената јавних политика биће могуће, пре свега из наведеног ослобађања фискалног простора, што значи да у поступку предлагања приоритетних области финансирања, корисници буџета треба да искажу предложене постојеће и нове политике у оквиру датих лимита, а само изузетно изван лимита.

Дефинисање постојећих и нових политика потребно је вршити тако што ће се сваки од предложених програма и пројеката јасно означити као постојећа или као нова политика. Буџетски корисници раздвајају програме и пројекте на постојеће и нове политике на основу критеријума датих у следећој табели.

Р.бр.	Опис	Постојећа / нова политика
1.	Програм са свим припадајућим програмским активностима и пројектима – већ постоји у буџету за текућу годину	Постојећа политика
2.	У оквиру постојећег програма (који постоји у усвојеном буџету за текућу годину) – додаје се један или више нових пројеката / програмских активности.	Нова политика
3.	Предлажу се нови програми са припадајућим програмским активностима и пројектима (који не постоје у усвојеном буџету за текућу годину)	Нова политика
4.	Предлаже се реорганизација усвојене програмске структуре – спајање или раздвајање постојећих пројеката, односно програмских активности. Уместо постојећих исказују се нови пројекти, односно програмске активности – али се овде и даље ради о спровођењу постојећих политика	Постојећа политика
5.	У оквиру постојећег пројекта, односно програмске активности, на једном или више конта исказују се процењени ефекти нове политике	Нова политика
Пример		
5.1.	промена броја корисника накнада, социјалних давања итд. – настала искључиво кроз промену критеријума утврђених одговарајућим актом	Нова политика

5.2.	промена висине накнада, социјалних давања, субвенција итд. – утврђених одговарајућим актом	Нова политика
------	--	---------------

Извор: Министарство финансија Републике Србије, Упутство за предлагање приоритетних области финансирања за период 2020–2022. омогућено кроз надоградњу Информационог система за израду буџета (БИС) и интеграцијом података из ЈИС-а

5.3 Буџетски календар и предлагање докумената јавних политика

Без обзира колико је квалитетно израђен обрачун трошкова спровођења докумената јавних политика и колико су квалитетно процењени финансијски ефекти, ако се у буџету благовремено не обезбеде потребна средства, достизање циљева утврђених у документима јавних политика у планираним роковима може бити угрожено.

Тренутак у буџетском циклусу у којем се предлага документ јавне политике је изразито важан. Предлагач јавне политике треба у планирање динамике израде и предлагања документа јавне политике, његовог ступања на снагу и почетка периода спровођења узети у обзир и кључне моменте у буџетском календару.

Фазе и кључни моменти у буџетском циклусу

1. Утврђивање приоритетних области финансирања

- Предлоге за приоритетне области финансирања корисници буџетских средстава достављају **до 15. марта**.
- Израђује се нацрт фискалне стратегије и утврђују лимити за буџетске кориснике – у складу са билансним могућностима.

2. Израда годишњег буџета

- Упутство за израду буџета са утврђеним лимитима **до 5. јула**.
- Израда предлога финансијских планова у складу са утврђеним лимитима **до 1. септембра**.
- Доношење Закона о буџету **до 15. децембра**.

Прва фаза је изузетно значајна за буџетске кориснике пошто је то прави тренутак да се предложе нове мере и активности и Министарству финансија скрене пажњу на додатна средства која је за њихово спровођење потребно обезбедити у буџету за наредну годину (и пројекцијама за другу и трећу годину).

Уколико се документ јавне политике (с процењеним финансијским ефектима) **донесе најкасније до 15. марта**, нацрт средњорочног плана и **предлог за приоритетне области финансирања укључује средства за спровођење мера и активности новодонетог документа јавне политике** и постоји велика могућност да се већ у првој фази буџетске процедуре обезбеде потребна додатна средства, односно повећају лимити институција које спроводе документ јавне политике (у висини процењених финансијских

Министарство финансија до 5. јула доставља буџетским корисницима упутство за израду буџета које садржи утврђене лимите расхода и издатака буџетских корисника за наредну буџетску годину, са пројекцијама за следеће две године. У упутству се наводи како су у утврђеним лимитима садржана финансијска средства потребна за спровођење донетих закона, измена закона, као и других аката (укључујући и документе јавних политика) у текућој и ранијим годинама, а који захтевају да се ангажују финансијска средства за наредну буџетску годину.

- Лимити се односе на текуће активности и постојеће обавезе буџетских корисника, као и на нове иницијативе за израду и доношење докумената јавних политика и прописа. Међутим, у утврђеном лимиту буџетског корисника нису одвојено приказани лимит за постојеће и лимит за нове обавезе повезане с применом нових докумената јавних политика и законодавног оквира, али јесу дате детаљније инструкције разраде лимита по економској класификацији. Образложено је шта је садржано у лимитима у делу расхода за запослене, коришћење услуга и робе, отплате камата и пратећих трошкова задуживања, субвенција, донација, дотација и трансфера, социјалног осигурања и социјале заштите, осталих расхода, средстава резерви и издатака за нефинансијску имовину. Такође, за неке специфичне активности и пројекте у упутству су посебно издвојени планирани износи. На пример, у Упутству за припрему буџета Републике Србије за 2020. годину и пројекција за 2021. и 2022. годину у групи конта 48 – Остали расходи наведено је: „У циљу пружања подршке одржавања фестивала EXIT планирана су средства у износу од 65 милиона динара, од чега на разделу Министарства омладине и спорта у износу од 30 милиона динара, док је износ од 35 милиона динара планиран на разделу Министарства трговине, туризма и телекомуникација.”

Ако се документ јавне политике донесе након што се достави предлог за приоритетне области финансирања (**након 15. марта**), а пре него што Министарство финансија буџетским корисницима достави упутство за припрему буџета са лимитима (до **5. јула**), такође **постоји могућност да се на време осигурају потребна средства за спровођење мера, односно да се повећају лимити институција које спроводе документ јавне политике (у висини процењених финансијских ефеката).**

То не значи ако се документи јавних политика донесу и касније током године, до тренутка када се предложи буџет Влади, односно Народној скупштини, да се средства за њихово спровођење неће осигурати у буџету. **Међутим, тада је много захтевније осигурати додатна средства за њихово спровођење, посебно ако је реч о знатним износима.**

Када се документ јавне политике донесе након доношења буџета за наредну годину ($n + 1$), утврђени трошкови његовог спровођења се могу узети у обзир тек у буџетском процесу за годину $n + 2$, а, **по правилу, у првој години спровођења документа јавне политике нису предвиђене активности са додатним (нарочито значајним) ефектима на буџет.** Захтеви за финансирање донетог планског документа биће поднети у процесу припреме новог буџета у складу са буџетским календаром у складу са чланом 48. Закона о буџетском систему „ако се током године донесу закони и други прописи на основу којих настају нове обавезе за буџет, средства ће се осигурати у буџету за следећу буџетску годину у складу с пројекцијама и могућностима”.

5.4 Зелено буџетирање и приоритизација расхода

„Озелењавање“ националних буџета је важан део еколошке транзиције. Употреба алата за зелено буџетирање доприноси преусмеравању јавних инвестиција, потрошње и опорезивања ка зеленим приоритетима.

Зелено буџетирање је буџетски процес у оквиру којег се идентификују доприноси буџетских ставки заштити животне средине 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 (ОЗБ) настоје да идентификују буџетске мере које доприносе (позитивно или негативно, тј. зелено или смеђе) клими и животној средини.

У Србији општи циљ ОЗБ је да се буџетски процеси државе учине транспарентнијим и доступнијим јавности, тако што се јасно указује на то како су опредељена буџетска средства и расходи повезани са циљевима заштите животне средине³⁰. Између осталог, обележавање зеленог буџета ће обезбедити основу за државно планирање и приоритизацију на средњи рок, као и обезбедити јасну категоризацију мера повољних за животну средину које се накнадно могу користити као основа за одлучивање о јавним набавкама и инвестицијама.

„Озелењавање“ буџета у Србији базирано је на *Мапи пута за увођење зеленог означавања пројеката у буџету Републике Србије*³¹ (у даљем тексту: *Мапа пута*), која обухвата период од 1. јануара 2024. до 31. децембра 2026. године и прати развој обележавања у односу на Референтни оквир зеленог буџетирања Европске уније (ЕУ)³², кроз јасно приказивање корака који ће бити предузети за увођење и накнадно унапређење ОЗБ, укључујући улоге и одговорности министарстава и сектора.

Зелена листа и Смеђа листа које је дефинисала Европска комисија³³ – поједностављене листе активности које су повољне односно неповољне по животну средину – користе се у Србији као основа за увођење обележавања. Србија ће се ослањати на Зелену листу ЕУ у фискалној години (ФГ) 2025. и ФГ 2026, пре него што дода и Смеђу листу у ФГ 2027. Када обележавање буде успостављено, као основа обележавања користиће се таксономија ЕУ за одрживо финансирање и делегирани акти.

³⁰ Методологија за зелено означавање пројеката у буџету Републике Србије, Министарство финансија 2025, https://www.mfin.gov.rs/upload/media/6vPenD_687762f7692c8.pdf

³¹ Мапа пута за увођење зеленог означавања пројеката у буџету Републике Србије, Министарство финансија 2023, https://www.mfin.gov.rs/upload/media/AO6FET_658e736cd319f.pdf

³² Референтни оквир зеленог буџетирања (ГБРФ) поставља стандард за зелено буџетирање за све државе чланице ЕУ.

³³ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-fiscal-frameworks-eu-member-states/green-budgeting-eu_en#:~:text=Green%20budgeting%20is%20a%20process,budgetary%20policies%20with%20environmental%20goals

Таксономија ЕУ за одрживо финансирање је класификациони систем који дефинише критеријуме за одрживе економске активности који су усклађени са трајекторијом ка нултим нето емисијама до 2050. године и ширим еколошким циљевима осим климатских циљева.

Таксономија ЕУ захтева да инвестиција значајно доприноси једном или већем броју од шест циљева у области заштите животне средине у Таксономији – ублажавање климатских промена и адаптација на климатске промене, вода, циркуларна економија, загађење и биодиверзитет – и у складу је са принципом „не наноси битну штету“ за све остале циљеве.

Таксономски компас ЕУ је визуелни приказ сектора, активности и критеријума укључених у делегиране акте Таксономије ЕУ. Компас је Ексел фајл који је једноставан за употребу и може се користити за проверу да ли су активности наведене у Таксономији (<https://ec.europa.eu/sustainable-finance-taxonomy/taxonomy-compass>).

У складу са *Упутством за припрему буџета Републике Србије за 2025. годину и пројекција за 2026. и 2027. годину*, да би доделили ознаку „зелена“, 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. Уколико се очекује да ће сав или велики део расхода одређеног пројекта или активности 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“.

На основу *Мале пута*, почев од ФГ 2027, резултати обележавања зеленог буџета ће се користити као информациона основа за процене у вишегодишњој Фискалној стратегији. На овај начин, **ОЗБ ће почети да има конкретан утицај на одређивање приоритетних расхода.**

У циљу усклађивања секторских политика са зеленим циљевима, **препука је да се већ приликом израде планских докумената и прописа, односно приликом израде анализе ефеката опција и утврђивања мера и активности, узимају у обзир методолошке смернице за ОЗБ, те да се, у случајевима када је то могуће, предлагачи опредељују за „зелене“ алтернативе.** На тај начин доприноси се и финансијској спроводљивости мера и активности - у контексту средњорочног оквира расхода државе и приоритизацији „зелених“ пројеката и активности.

6 РЕЧНИК КЉУЧНИХ ПОЈМОВА

А **Акциони план** – најдетаљнији документ јавне политике којим се разрађују стратегија или програм да би се управљало динамиком спровођења мера утврђених у тим документима јавних политика којим се доприноси остваривању посебних циљева утврђених у тим документима. Акциони план се доноси уз стратегију и програм и, по правилу, доноси се истовремено са тим документима јавних политика. Акциони план се ревидира по потреби, у складу са резултатима праћења спровођења и резултатима *ex-post* анализе ефеката спровођења документа јавне политике, односно, ако се утврди да је потребно, приступа се припреми његових измена и допуна (**члан 18. Закона о планском систему Републике Србије**).

Анализа ефеката спровођења докумената јавних политика – аналитички процес који се спроводи током планирања, израде и доношења докумената јавних политика и прописа да би се сагледале промене које треба постићи, њихови елементи и узрочно-последичне везе између њих и избора најбољих мера за постизање циљева утврђених у њима (анализа ефеката *ex-ante*), као и током и након спровођења већ донетих докумената јавних политика и прописа да би се вредновао учинак њиховог спровођења и да би се ти документи јавних политика, односно прописи преиспитали и побољшали (*ex-post* анализа ефеката) (**члан 2. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика**).

Апропријација – дато овлашћење Влади, односно надлежном извршном органу локалне власти за трошење јавних средстава до одређеног износа и за одређене намене за буџетску годину, односно износ средстава утврђен у финансијском плану организације за обавезно социјално осигурање за одређене намене (**члан 2. тачка 31. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

В **Вредновање учинака спровођења докумената јавних политика** – оцењивање релевантности, ефикасности, ефективности и одрживости документа јавне политике који се спроводи, односно који је спроведен, учинака његовог спровођења на основу релевантних података и анализа, као и резултата праћења спровођења, а у циљу његовог преиспитивања и побољшања, односно да би се утврдило ли је потребно увести одређене измене (**члан 2. тачка 9. Закона о планском систему Републике Србије**).

Г **Годишњи план рада Владе** – документ који се израђује на основу средњорочних планова директних корисника буџетских средстава, приоритетних циљева Владе (садржаних у Акционом плану за спровођење Програма Владе и Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније). Годишњи план рада Владе нарочито садржи преглед нормативних активности потребних за спровођење мера утврђених документима јавних политика чије се спровођење планира за наредну буџетску годину. Годишњи план рада Владе израђује се тако да обезбеђује ефикасно, делотворно и благовремено планирање и координацију седница одбора и седница Владе (**члан 22. Закона о планском систему Републике Србије**).

Д **Директни корисници буџетских средстава** – органи и организације Републике Србије, односно органи и службе локалне власти (**члан 2. тачка 7. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Документи јавних политика – плански документи којима учесници у планском систему, у складу са својим надлежностима, утврђују или разрађују већ утврђене документе јавне политике. Врсте докумената јавних политика јесу: 1) стратегија; 2)

програм; 3) концепт политике и 4) акциони план (**члан 10. став 2. Закона о планском систему Републике Србије**).

Донација – наменски бесповратан приход који се остварује на основу писменог уговора између даваоца и примаоца донације (**члан 2. тачка 45. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Државна гаранција – инструмент осигурања којим Република Србија гарантује испуњење обавеза за које се даје гаранција (**члан 2. тачка 35. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Е **Ефекат спровођења документа јавне политике** – дугорочни утицај на друштво у области на коју тај документ јавне политике делује (**члан 2. тачка 13. Закона о планском систему Републике Србије**).

Ефективност (делотворност) – мера у којој се одређеним активностима постиже планирани исход. На пример, образовни програми су ефективни ако учесници стекну знања и буду спремни за захтеве које пред њих поставља савремена привреда. Полицијска патрола је ефективна ако смањује стопу криминала. Ефективна подршка пољопривреди као последицу има већу конкурентност и веће приносе пољопривредних култура (**Упутство за припрему програмског буџета, стр 6**).

Елементи концепта политике су: 1) преглед и анализа постојећег стања; 2) опис планираних промена које треба постићи, њихових елемената и њихових узрочно–последичних веза; 3) општи и посебни циљеви документа јавне политике који се намеравају постићи; 4) концепти/развијања могућих група мера документа јавне политике које представљају међусобно искључиве опције за постизање посебних циљева документа јавне политике; 5) резултати спроведене анализе ефеката за сваку од разматраних опција; 6) резултати спроведених консултација и додатних анализа ефеката разматраних опција на основу спроведених консултација; 7) предлог и образложење изабране опције и начин њеног остваривања, укључујући преглед могућих мера предложених као најсврхисходнији начин за решавање уочених проблема и постизање намеравања промене; 8) друге елементе прописане подзаконским актом Владе (**члан 17. Закона о планском систему Републике Србије**).

И **Индиректни корисници буџетских средстава** – правосудни органи, месне заједнице; установе које је основала Република Србија, односно локалне власти, над којима оснивач преко директних корисника буџетских средстава врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања (**члан 2. тачка 8. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Издаци државе – издаци државе за набавку нефинансијске и финансијске имовине и отплату кредита (**члан 2. тачка 21. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Ј **Јавна добра** – природна богатства чије је коришћење уређено посебним законом, као и добра која су посебним законом утврђена као добра од општег интереса и добра у општој употреби (**члан 2. тачка 18. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Јавни приходи – приходи остварени обавезним плаћањима пореских обвезника, правних и физичких лица која користе одређено јавно добро или јавне услуге, као и сви други приходи које остварују корисници буџетских средстава и средстава организација за обавезно социјално осигурање (**члан 2. тачка 14. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Јавни расходи – расходи за робу, услуге и друга давања које држава обезбеђује без директне и непосредне надокнаде (**члан 2. тачка 20. Закона о буџетском систему Републике Србије**). Јавни расходи су: расходи за робу, услуге и друга давања које држава обезбеђује без директне и непосредне надокнаде. То су 1) расходи за запослене, 2) расходи за робу и услуге, 3) амортизација и употреба средстава за рад, 4) отплате камата и пратећих трошкова задуживања, 5) субвенције, 6) дотације и трансфери, 7) обавезно социјално осигурање и социјална заштита, 8) остали расходи (порези, обавезне таксе, новчане казне, пенали и др.). Издаци државе су 1) издаци за набавку нефинансијске имовине, 2) издаци за отплату главнице, 3) издаци за набавку финансијске имовине.

Јавне политике – правци деловања Републике Србије и правци деловања аутономне покрајине и јединца локалне самоуправе у одређеним областима ради постизања циљева у друштву (**члан 2. тачка 1. Закона о планском систему Републике Србије**).

Јавна средства – средства на располагању и под контролом Републике Србије, локалне власти и организација за обавезно социјално осигурање (**члан 2. тачка 4. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Јавне услуге – све услуге које су корисници јавних средстава у складу са законом обавезни да пружају правним и физичким лицима (**члан 2. тачка 18б Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију спровођења докумената јавних политика и извештавање – јединствени електронски систем у који учесници у планском систему уносе садржај својих докумената јавних политика и средњорочне планове. Информациони систем осигурава везу између садржаја докумената јавних политика, средњорочних планова и корисника средстава који су надлежни за спровођење мера утврђених у документима јавних политика и њихових финансијских планова. Обезбеђује извештавање о оствареним циљевима и праћење остварених показатеља учинка. Информациони систем води Влада преко Секретаријата за јавне политике (**члан 47. Закона о планском систему Републике Србије**).

Капитални пројекти – 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 (**члан 2. тачка 21а Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Концепт политике – полазни документ јавне политике којим се усвајају принципи и/или смернице по којима ће се спроводити системска реформа у одређеној области. Концептом политике могу се давати и смернице за израду стратегије или програма и утврђивати принципи реформе у одређеној области. Концепт политике се усваја ако има више међусобно искључивих опција (праваца) за спровођење потребне промене, које могу значајно утицати на различите заинтересоване стране и циљне групе, као и ако је потребно утврдити документе јавних политика са високим трошковима спровођења (**члан 16. Закона о планском систему Републике Србије**).

Координација утврђивања и спровођења докумената јавних политика – процес којим учесници у планском систему (из става. 1. тач. 3. и 4) усмеравају рад у вези са. утврђивањем и спровођењем докумената јавних политика водећи рачуна о међусобној усклађености докумената јавних политика које усвајају и спроводе и њиховој приоритизацији.

Корисници јавних средстава – директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање и јавна предузећа која је основала Република Србија, односно локалне власти, правна лица која су основала та јавна предузећа, правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% њиховог капитала или више од 50% гласова у њиховом управном одбору, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години, као и јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама (**члан 2. тачка 5. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Квота – ограничење потрошње апропријације за одређени период (**члан 2. тачка 31а Закона о буџетском систему Републике Србије**).

М **Мера документа јавне политике** – скуп кључних и повезаних активности које се предузимају ради постизања општег или посебног циља, односно планираног учинка спровођења документа јавне политике. Мере утврђене документима јавних политика могу бити: 1) регулаторне, којима се успостављају стандарди и правила којима се уређују односи у друштву; 2) подстицајне, у које спадају: фискалне мере (субвенције, порези и друго) и друге финансијске и нефинансијске мере; 3) информативно едукативне (информационе и образовне кампање и друго); 4) институционално управљачко организационе (формирање нових и укидање постојећих институција, промена организационе структуре одређених субјеката, промена броја и компетенција запослених и др.) и 5) обезбеђење добара и пружање услуга од стране учесника у планском систему, укључујући и јавне инвестиције (капитални и инфраструктурни пројекти, инвестиције и др.) (**члан 24. Закона о планском систему Републике Србије**).

Н **Непорески приходи** – врста јавних прихода који се наплаћују правним или физичким лицима за коришћење јавних добара (накнаде), пружање одређене јавне услуге (таксе), због кршења уговорних или законских одредаба (пенали и казне), као и приходи који се остваре употребом јавних средстава (**члан 2. тачка 18. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

О **Обавезници израде средњорочног плана** – органи државне управе; организације за обавезно социјално осигурање; остали корисници буџетских средстава Републике Србије које Влада на предлог Секретаријата за јавне политике, односно Министарства финансија обавезе да израђују средњорочни план; остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши Влада, која их на то обавезе. Средњорочни план органа управе у саставу министарства обухваћен је средњорочним планом министарства у чијем је саставу (**члан 26. Закона о планском систему Републике Србије**).

Одговорно лице за програм, програмску активност или пројекат – лице одговорно 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 (**Упутство за израду програмског буџета, стр 5**).

Општи циљ јавне политике – дугорочан циљ којим се дефинише жељено стање у друштву, у области у којој та политика делује (**члан 2. тачка 11. Закона о планском систему Републике Србије**).

Остали учесници у планском систему – органи државне управе и службе Владе, као и органи и службе локалне власти који у складу са својим надлежностима учествују у систему

управљања спровођењем докумената јавних политика и не утврђују их (**члан 2. тачка 1. алинеја 4. Закона о планском систему Републике Србије**).

План нормативних активности садржи следеће податке: 1) врсту прописа, односно акта чије доношење се планира, 2) правни основ за доношење, односно предлагање акта, 3) предмет уређења, 4) везу са мером због чијег спровођења се нормативна активност спроводи и везу с референтним документом јавне политике или документом развојног планирања којим је мера утврђена, 5) повезаност са Националним програмом за усвајање правних тековина ЕУ и 6) месец и годину када се планира доношење прописа или акта, односно достављање Влади текста акта на разматрање и усвајање, односно утврђивање предлога, односно надлежном органу ЈЛС (**члан 13. Прилог 2. Уредбе о методологији за израду средњорочних планова**).

Посебан циљ документа јавне политике – циљ утврђен у односу на одређене субјекте и/или односе у области која је обухваћена документом јавне политике, чијим се остварењем стварају предуслови за остваривање општег циља (**члан 2. тачка 12. Закона о планском систему Републике Србије**).

Показатељи учинка – квантитативни и/или квалитативни параметри који се утврђују како би се пратио степен постизања општих или посебних циљева утврђених у документу јавне политике у односу на почетне вредности тих параметара. Показатељи учинка могу бити **показатељи ефеката** (на нивоу општег циља), **показатељи исхода** (на нивоу посебних циљева) и **показатељи резултата** (на нивоу мера јавних политика). На нивоу програма програмске активности и/или пројекта показатељи учинка такође могу обезбедити информације о ефективности и ефикасности њиховог спровођења. За све циљеве и мере утврђене средњорочним планом наводе се и показатељи учинка, који омогућавају да се прати и мери степен њиховог постизања, односно спровођења, као и њихове базне и циљне вредности током периода за који се средњорочни план доноси (**члан 19. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа, и садржају појединачних докумената јавних политика**).

Показатељи ефеката спровођења документа јавне политике – мере дугорочне промене у привреди и друштву настале постизањем општих циљева.

Показатељ исхода (спровођења документа јавне политике) обезбеђују информације о степену постизања посебног циља. На нивоу програма, програмске активности и/или пројекта показатељ исхода обезбеђује информације о стварној друштвеној или економској промени, као и последици спровођења програма, програмске активности или пројекта. Они су посебно значајни за стратешко планирање, усмеравање буџетских средстава и управљање спровођењем докумената јавних политика, а истовремено резултати који се мере тим показатељима су они за које шира јавност има највећи интерес (**Упутство за израду програмског буџета, стр. 5**).

Показатељи излазног резултата (спровођења документа јавне политике), односно показатељи учинка спровођења активности, обезбеђују информације о непосредним производима и услугама које су пружене спровођењем програмске активности или пројекта. Показатељи излазног резултата најчешће мере квантитет, квалитет или ефикасност пружања јавне услуге (**Упутство за израду програмског буџета, стр. 5**).

Порески приходи – врста јавних прихода које држава прикупља од пореских обвезника без обавезе да изврши посебне услуге заузврат (**члан 2. тачка 17. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

С **Праћење спровођења докумената јавних политика** – прикупљање и анализа података током спровођења докумената јавних политика, односно мера утврђених у њима како би се утврдило да ли се остварују утврђени циљеви, као и да ли се предвиђене мере и активности спроводе по плану и ефикасно (**члан 2. тачка 9. Закона о планском систему Републике Србије**).

Примања државе – средства која држава остварује продајом нефинансијске и финансијске имовине и задуживањем (**члан 2. тачка 19. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Пројекат (буџет) – временски ограничен пословни подухват корисника буџетских средстава чијим спровођењем се постижу циљеви пројекта, односно програма (**члан 2. тачка 58б Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Програм (буџетски) – скуп мера које корисници буџетских средстава спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Састоји се од независних, али тесно повезаних компонената – програмских активности и/или пројеката. Утврђује га и спроводи један или више корисника буџетских средстава и није временски ограничен (**члан 2. тачка 58. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Програмске информације – садрже описе програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се планирају постићи у средњорочном периоду спровођењем програма, програмских активности и пројеката, као и информације добијене на основу показатеља учинка који су утврђени за праћење постизања наведених циљева. Неки од утврђених циљева, односно показатеља учинка спровођења програма, програмске активности или пројеката представљају родно одговорне циљеве, односно родне показатеље којима се приказује и прати планирани допринос програма (**члан 28. став 6. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Програмска (буџетска) активност – текућа и непрекидна делатност корисника буџетских средстава, која није временски ограничена. Спровођењем програмске активности се постижу циљеви који доприносе достизању циљева програма. Утврђује се на основу уже утврђених надлежности корисника буџетских средстава и мора бити део програма (**члан 2. тачка 58а Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Програм, документ јавне политике, ужег обухвата од стратегије који, по правилу, разрађује посебан циљ стратегије или неког другог планског документа у складу с којим се доноси (план развоја, програм Владе, план развоја локалне власти, концепт политике). Представља групу независних, али тесно повезаних мера и/или сродних (компатибилних) пројеката, којима се управља и координира како би се остварили циљеви који се не могу остварити управљањем сваким од елемената програма појединачно, односно независно. Садржи исте елементе као и стратегија, а нарочито разрађене мере за постизање посебног циља, односно циљева које утврђује или преузима из стратегије или неког другог планског документа у складу с којим се доноси. Програм има, по правилу, до три посебна циља који непосредно доприносе остварењу општег циља. Доноси се за период до три године, а остваривање циљева програма планира се и прати посредством *акционог плана* за спровођење програма (**чл. 14. и 15. Закона о планском систему Републике Србије**).

Средњорочни план – свеобухватан плански документ који се доноси за период од три године и који омогућава да се повежу документи јавних политика са средњорочним оквиром расхода. Средњорочни план се израђује на основу важећих докумената јавних политика, уз уважавање приоритетних циљева Владе, расположивих капацитета и ресурса, као и промена фактичке ситуације у односу на време када су ти документи јавних политика донети (**члан 25. Закона о планском систему Републике Србије**).

Средњорочни план – свеобухватан план буџетског корисника који садржи детаљну разраду свих програма, пројеката и програмских активности за буџетску годину са пројекцијама за наредне две године, према утврђеним средњорочним циљевима и приоритетима, а служи и као основа за израду образложења финансијског плана тог корисника и израђује се у складу с упутством за припрему буџета (**члан 2. тачка 59. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Средњорочни оквир расхода је саставни део фискалне стратегије, којом Влада утврђује укупан обим расхода буџета Републике у складу са утврђеним приоритетним областима финансирања; обезбеђује свеукупну фискалну дисциплину и транспарентност процеса планирања буџета и представља основ за утврђивање средњорочних обима за планирање и израду финансијских планова буџетских корисника (**члан 2. тачка 60. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Стратегија – основни документ јавне политике којим се целовито утврђују стратешки правци деловања и јавне политике у конкретној области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе. Ако је потребно предузимати широк спектар повезаних активности у дужем периоду ради постизања дугорочних циљева, стратегијом се може утврдити целовит стратешки правац деловања у више сродних области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе. Стратегија се, по правилу, доноси за период од пет до седам година, а остваривање њених циљева планира се и прати посредством акционог плана за њено спровођење (**члан 11. Закон о планском систему Републике Србије**).

Т **Трансферна средства** – средства која се из буџета Републике Србије, односно буџета локалне власти преносе буџету на другом нивоу власти, буџету на истом нивоу власти и организацијама за обавезно социјално осигурање, као и између организација за обавезно социјално осигурање за доприносе за осигурање (**члан 2. тачка 44. Закона о буџетском систему Републике Србије Републике Србије**).

У **Учесници у планском систему (утврђују правце деловања доношењем документа јавних политика)** јесу Народна скупштина, Влада и органи локалне власти у складу са својом надлежношћу (**члан 2. тачка 1. алинеја 3. Закона о планском систему Републике Србије**).

Упутство за припрему буџета – дате смернице буџетским корисницима републичког нивоа власти за планирање расхода и издатака за текућу и наредне две године са пратећим упутствима и табелама (**члан 35. став 1. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Ц **Циљеви буџетске програмске активности или пројекта** – могући исходи (*outcomes*) и непосредни резултати (*outputs*) који се намеравају остварити спровођењем програмске активности или пројекта у краткорочном (1–2 године) или у средњорочном периоду (3–5 година). Излазни резултати су производи или услуге које пружају корисници буџета, које су релевантне за постизање исхода програмске активности или пројекта, односно постизање циљева програма (**Упутство за израду програмског буџета, стр. 5**).

Циљеви програма (буџет) јесу специфични друштвени или економски исходи (*outcomes*) који се желе остварити у средњем року (3–5 година) спровођењем активности у оквиру програма. Осим активности корисника буџета, на остварење циљева програма могу утицати и спољни фактори. Циљеви програма су утврђени у средњорочном плану или стратешком документу који се односи на делокруг буџетског корисника. Циљ је обично изражен квантитативно (**Упутство за израду програмског буџета, стр. 5**).



Финансијска помоћ Европске уније – средства Европске уније која се користе за намене и троше према правилима која су утврђена споразумима између Републике Србије и Европске уније (**члан 2. тачка 46. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Фискални ризици – краткорочна и средњорочна одступања фискалних променљивих у односу на вредности које су предвиђене у буџету, финансијским или другим извештајима или пројекцијама јавних финансија (**члан 2. тачка 25е Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Фискална стратегија је документ у коме се наводе циљеви фискалне политике Владе и даје оцена одрживости фискалне политике, који Влада подноси Народној скупштини (**члан 2. тачка 25. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

Финансијски план – акт директног или индиректног корисника буџетских средстава, као и акт организације за обавезно социјално осигурање, који укључује и финансијске планове индиректних корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање, израђен на основу *упутства за припрему буџета*, у складу са *смерницама за израду средњорочних планова* и пројекцијама средњорочног оквира расхода предвиђених фискалном стратегијом, који садржи процену обима прихода и примања и обим расхода и издатака за период од једне или три године (капитални издаци исказују се за три године) (**члан 2. тачка 3. Закона о буџетском систему Републике Србије**).

7 ЛИТЕРАТУРА

Акциони план за реформу јавне управе, 2018–2020. године.

Акциони план за спровођење Националне стратегије за родну равноправност, 2019–2020. године.

Центар за развој финансија (2019), Методолошке смернице за обрачун трошкова структурних реформи.

Министарство финансија Републике Србије (2025), Упутство за припрему приоритетних области финансирања Републике Србије за период 2026–2028. (доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/budzetski-korisnici>).

Нацрт Акционог плана за спровођење Националне стратегије за родну равноправност, 2019–2020.

Министарство културе и информисања (2019), Стратегија развоја културе Републике Србије 2019–2029.

Министарство финансија (2025) Упутство за попуњавање Обрасца ПФЕ – Образац стандардне методологије за процену финансијских ефеката акта (доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/budzetski-korisnici>).

Министарство правде и Министарство унутрашњих послова (2014), Стандардна методологија исказивања јединичних трошкова за оквирну процену финансијских средстава по активностима из Акционог плана (поглавља 23 и 24).

Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, „Службени гласник РС”, бр. 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017, 20/2018, 36/2018, 93/2018, 104/2018, 14/2019, 33/2019, 68/2019, 84/2019, 151/2020, 19/2021, 66/2021, 130/2021, 144/2022, 26/2023, 83/2023, 118/2023, 105/2024 и 12/2025.

Програм реформе управљања јавним финансијама 2016–2020.

Правилник о начину исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа или другог акта на буџет, односно финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање, „Службени гласник РС”, бр. 119/2023. (доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/budzetski-korisnici>).

SIGMA, 2016. Збирка алата искуство и рад SIGMA-е у подршци у одређивању трошкова стратегија.

Стратегија реформе јавне управе 2015–2020, Албанија.

Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године, са пројекцијама до 2030. године, „Службени гласник РС”, број 101/15, од 8. децембра 2015.

Упутство за прикупљање података о финансијским аспектима спровођења Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ-НПАА (Прилог 2).

Уредба о методологији израде средњорочних планова, „Службени гласник РС”, број 8/19.

Уредба о методологији израде докумената јавних политика, „Службени гласник РС”, број 20/25.

Уредби о анализи ефеката прописа, „Службени гласник РС”, број 20-25.

Закон о буџетском систему Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 54/2009-3, 73/2010-3, 101/2010-239, 101/2011-260, 93/2012-175, 62/2013-3, 63/2013-3 (исправка), 108/2013-3, 142/2014-190, 68/2015-22 (др. закон), 103/2015-151, 99/2016-160, 113/2017-3, 95/2018-223, 31/2019-5, 72/2019-185, 149/2020-278, 118/2021-3, 118/2021-12 (др. закон), 138/2022-207, 92/2023-232, 94/2024-280.

Закон о планском систему Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 30/18.

Закон о јавној својини, „Службени гласник РС”, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 153/2020 и 94/2024.

8 АНЕКСИ

Анекс 1 – Табела акционог плана

Документ јавне политике:							
Акциони план:							
Општи циљ 1:							
Институција одговорна за праћење и контролу спровођења:							
Показатељ(и)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у последњој години	Последња година важења акционог плана	
Посебни циљ:							
Показатељ(и)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у години $x + 1$	Циљана вредност у години $x + 2$	Циљана вредност у последњој години важења акционог плана
Мера:							
Показатељ(и)	Јединица мере	Извор провере	Почетна вредност	Базна година	Циљана вредност у години $x + 1$	Циљана вредност у години $x + 2$	Циљана вредност у последњој години важења акционог плана

Извор финансирања мере ³⁴		Веза са програмским буџетом ³⁵		Укупна процењена финансијска средства у хиљадама динара				
				У години x + 1		У години x + 2		У години x + 3
Назив активности:	Орган који спровод и активност	Органи партнери у спровођењу активности	Рок за завршетак активности	Извор финансирања ³⁶	Веза са програмским буџетом ³⁷	Укупна процењена финансијска средства по изворима у хиљадама динара ³⁸		
						x + 1	x + 2	x + 3

³⁴ Навести један од извора финансирања: буџетска средства, из кредита, донаторска средства, *IPA* итд. У случају донаторских средстава, обавезно се наводи конкретан донатор.

³⁵ Шифра програма и програмске активности или пројекта у оквиру ког се обезбеђују средства.

³⁶ Навести један од извора финансирања: буџетска средства, из кредита, донаторска средства, *IPA* итд. У случају донаторских средстава, обавезно се наводи конкретан донатор.

³⁷ Шифра програма и програмске активности или пројекта у оквиру ког се обезбеђују средства.

³⁸ Са звездицом се означавају средства која нису у потпуности обезбеђена.

Анекс 2 – Примери обрачуна трошкова спровођења докумената јавних политика

У наставку је дато неколико примера обрачуна трошкова спровођења докумената јавних политика донетих за различите области, као и по различитим категоријама трошкова. У примерима је претпоставка да се мере и активности утврђене у документима јавних политика спроводе у периоду од три године (или краће), тако да се и трошкови њиховог спровођења обрачунавају за трогодишњи период.

Пример 1. Унапређење квалитета предшколског образовања

Опис мере: Да би се обезбедила бар једна година предшколског образовања за децу од пет година старости и повећала стопа уписа са 75% на 100%, држава је увела обавезно предшколско образовање за ту популацију. Планира се да се мера спроведе за три године.

Планиране активности за спровођење мере су:

- изградња додатних 150 предшколских установа;
- запошљавање додатних 1.500 васпитача (просечно 10 по предшколској установи);
- опремање вртића (додатна опрема).

Да би се обрачунали трошкови спровођења активности, неопходно је узети у обзир следеће чињенице:

- трошак изградње једне предшколске установе је 350.000 евра;
- изградња објекта почиње у години $x + 1$ и завршава се у години $x + 3$, гради се 50 предшколских установа годишње;
- набавка додатне опреме (рачунари, намештај итд.) чини 20% трошкова изградње предшколске установе;
- трошкови новозапослених васпитача (плате, додаци и накнаде за запослене, социјални доприноси на терет послодавца) износе 1.000 евра бруто месечно;
- У јануару године $x + 2$ запошљава се 500 васпитача (након изградње првих 50 предшколских установа), а у години $x + 3$ запошљава се 500 васпитача у јануару (након изградње других 50 предшколских установа), а у јулу још 500 (након завршетка изградње свих предшколских установа).
- Из буџета јединица локалне самоуправе (ЈЛС) финансираће се 20% трошкова изградње вртића, а остатак трошкова спровођења мере финансираће се из буџета Републике Србије.

Табела 11. Обрачун додатних трошкова у категоријама: Основна средства (капитални издаци) и Расходи за запослене

Година	Основна средства Трошкови изградње		Основна средства Опрема		Расходи за запослене Расходи за запослене васпитаче		
	Број предшколских установа	Трошак изградње (у еврима)	Број предшколских установа	Трошак опреме (у еврима) ³⁹	Месечна плата (брuto, у еврима)	Број месеци	Број васпитача
x + 1	50	350.000	50	70.000			
x + 2	50	350.000	50	70.000	1.000	12	500
x + 3	50	350.000	50	70.000	1.000	12	1.000 ⁴⁰
x + 3					1.000	6	500 ⁴¹

Табела 12. Агрегирани приказ трошкова (у милионима евра)

Година	Основна средства (изградња)	Основна средства (опрема)	Расходи за запослене	Укупно
x + 1	17,5	3,5		21
x + 2	17,5	3,5	6	27
x + 3	17,5	3,5	15	36
Укупно	52,5	10,5	21	84

Напомена: Трошкови запошљавања васпитача су *вишекратни* – плате васпитача запослених у години x + 2, морају се узети у обзир и када се обрачунавају трошкови за запослене у години x + 3. Насупрот томе, трошкови изградње и опремања предшколских установа су *једнократни* – узимају се у обзир само када се обрачунавају трошкови у години у којој су настали.

У наставку је приказан начин финансирања спровођења мере по годинама (у милионима евра).

Година	Буџет Републике Србије (у милионима евра)	Буџет ЈЛС (у милионима евра)	Укупно (у милионима евра)
x + 1	17,5	3,5	21
x + 2	23,5	3,5	27
x + 3	192	3,5	36
Укупно	576	144	720

³⁹ Додатна опрема чини 20% трошкова изградње предшколских установа.

⁴⁰ Исплаћују се плате васпитача који су запослени у години x + 2, као и плате 500 васпитача који су запослени у јануару године x + 3 (за 12 месеци).

⁴¹ Исплаћују се плате 500 васпитача који су запослени у јулу године x + 3 (за шест месеци).

Пример 2. Подстицаји за запошљавање

Опис мере: Влада је донела нову меру подршке запошљавању – кроз субвенционисање нових радних места – коју ће спроводити Национална служба за запошљавање (НСЗ). Примена нове мере планира се од године $x + 2$, а у години $x + 1$ је потребно успоставити капацитете који ће управљати спровођењем нове мере, тј. запослити и обучити нове службенике. Једнократна субвенција износи 1.000 евра по новозапосленом раднику. На основу пројекција НСЗ, у години $x + 2$ потребно је обезбедити средства за 2.000 нових радних места, а у години $x + 3$, за 2.500 нових радних места.

Планиране активности за спровођење мере су:

- обезбедити капацитете који ће управљати спровођењем нове мере тако што ће се запослити четири нова саветника у НСЗ у години $x + 1$;
- обука новозапослених службеника НСЗ у години $x + 1$;
- додела субвенција за запошљавање почевши од године $x + 2$.

Да би се обрачунали трошкови спровођења активности, неопходно је узети у обзир следеће чињенице:

- Година $x + 1$: трошкови новозапослених саветника у НСЗ (плате, додаци и накнаде за запослене, социјални доприноси на терет послодавца) износе 1.000 евра бруто месечно;
- Обука саветника у години $x + 1$: Планирано је да се одржи пет једнодневних обука, стандардна цена обуке по полазнику 500 евра (стандардна цена обухвата припрему материјала, послужење, најам сале);
- Година $x + 2$: исплата субвенције од 1.000 евра по новом радном месту; планирано је 2.000 нових радних места;
- Година $x + 3$: исплата субвенције од 1.000 евра по новом радном месту; планирано је 2.500 нових радних места;
- Финансирање спровођења мере је планирано из буџета Републике Србије, и то из извора 01 – *Приходи из буџета*, осим обука новозапослених службеника НСЗ, које се финансирају из извора 56 – *Финансијска помоћ Европске уније*.

Табела 13. Обрачун додатних трошкова у категорији *Расходи за запослене, Коришћење услуга и роба, Субвенције*

Година	Расходи за запослене			Коришћење услуга и роба			Субвенције	
	Месечна плата (у еврима)	Број месеци	Број саветника НСЗ	Број полазника обуке	Број обука	Стандардна цена обуке (у еврима)	Број планираних нових радних места	Износ субвенције по новом радном месту
$x + 1$	1.000	12	4	4	5	500	0	1.000
$x + 2$	1.000	12	4				2.000	1.000
$x + 3$	1.200	12	4				2.500	1.000

Табела 14. Агрегирани приказ трошкова (у хиљадама евра).

Година	Расходи за запослене	Коришћење услуга и роба	Субвенције	Укупно
$x + 1$	48	10	0	58
$x + 2$	48	0	2.000	2.048
$x + 3$	48	0	2.500	2.548
Укупно	144	10	4.500	4.654

У наставку је приказан начин финансирања и извори финансирања спровођења мере по годинама (у хиљадама евра).

Година	Буџет Републике Србије – извор 01	Буџет Републике Србије – извор 56	Укупно
$x + 1$	48	10	58
$x + 2$	2.048	0	2.048
$x + 3$	2.548	0	2.548
Укупно	4.644	10	4.654

Пример 3. Побољшање финансијске контроле и ревизије

Опис мере: да би се обезбедила делотворна финансијска контрола и интерна ревизија, ефикасна и делотворна финансијска инспекција, као и спровођење мера за заштиту финансијских интереса Европске уније, Влада је донела меру којом се побољшава законодавни оквир у области финансијског управљања и повећавају капацитети Централне јединице за хармонизацију.

Планиране активности за спровођење мере су:

- Израда Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за организовање, поступање и извештавање о финансијском управљању и контроли (Правилник), као и израдом Упутства за финансијско управљање и контролу (Упутство) у години $x + 1$;
- Израда софтвера за потребе Централне јединице за хармонизацију;
- Набавка рачунара за потребе Централне јединице за хармонизацију.

Да би се обрачунали трошкови спровођења активности, неопходно је узети у обзир следеће чињенице:

- Година $x + 1$: анагажовање два локална експерта у трајању по 30 радних дана сваки као подршка Министарству финансија у изради Правилника и Упутства; просечна цена радног дана локалног експерта је 150 евра;
- Година $x + 1$: ангажовање једног међународног експерта у трајању од 60 дана; цена радног дана међународног експерта је 650 евра;

- Година $x + 1$: формирање Радне групе за потребе израде Правилника од 10 чланова. Радна група ће одржати 30 радних састанака у 2020. години. Састанцима присуствују и два експерта;
- Учешће у радној групи је без накнаде за државне службенике. Трошкови послужења су два евра по особи, по састанку;
- Година $x + 2$: ангажовање једног локалног експерта у трајању од 30 радних дана као подршка Министарству финансија у развоју софтвера (утврђивање функционалних и техничких спецификација). Софтвер израђују стручњаци за ИТ који су стално запослени у Министарству финансија;
- Година $x + 3$: набавка 20 компјутера из билатералне донације (директна донаторска подршка);
- Да би се утврдила просечна цена набавке једног компјутера са потребним спецификацијама, послат је упит на имејл адресе неколико фирми које се баве продајом компјутерске опреме. Одговор су дале три фирме: Фирма А је дала понуду на 600 евра по комаду, Фирма Б је дала понуду на 700 евра по комаду, Фирма Ц је дала понуду на 800 евра по комаду. За утврђивање једничне цене компјутера кориштен је метод просечне референтне цене.

Табела 15. Обрачун додатних трошкова у категоријама Коришћење услуга и роба и Основна средства (Капитални издаци) (у еврима)

Година	Коришћење услуга и роба									Основна средства (Капитални издаци)	
	Локални експерт			Међународни експерт			Трошкови послужења			Рачунари	
	Број експерата	Број дана	Цена по дану	Број експерата	Број дана	Цена по дану	Број учесника	Број састанака	Цена по учеснику	Број комада	Просечна цена
$x + 1$	2	0	50	1	0	50	12	30	2	0	0
$x + 2$	1	0	50	0		0				0	0
$x + 3$	0	0	0	0		0				20	700

Табела 16. Агрегирани приказ трошкова (у еврима).

Година	Коришћење услуга и роба	Основна средства (Капитални издаци)	Укупно
$x + 1$	48.720	0	48.720
$x + 2$	14.500	0	14.500
$x + 3$	0	14.000	14.000
Укупно	63.220	14.000	77.220

У наставку је приказан начин финансирања спровођења мере по годинама (у еврима).

Година	Буџет Републике Србије (у еврима)	Директна донаторска подршка (у еврима)	Укупно (у еврима)
$x + 1$	48.720	0	48.720
$x + 2$	14.500	0	14.500
$x + 3$	0	14.000	14.000
Укупно	63.220	14.000	77.220

Пример 4. Спровођење енергетске политике – инфраструктурни радови

Опис мере: Да би се успоставило домаће и регионално тржиште природног гаса до 2025. године, Влада планира да спроведе меру изградње функционалне гасне интерконеције са једном земљом у региону. Министарство планира да у току 2020. године изради планско-техничку документацију и да након израде планско-техничке документације у 2021. и 2022. години спроведе радове на изградњи гасне интерконеције. Процена вредности изградње гасне интерконеције резултат је стручне процене експерата из области енергетике, као и процене на основу међународних искустава у изградњи километра гасне конекције.

Планиране активности за спровођење мере су:

- израда планско-техничке документације;
- изградња гасне интерконеције;
- надзор над извођењем радова изградње гасне интерконеције.

Да би се обрачунали трошкови спровођења активности, неопходно је узети у обзир следеће чињенице:

- Година $x + 1$: за подршку Министарству у изради планско-техничке документације биће ангажовани спољни експерти (100 дана, домаћи сениор консуланти). Та подршка ће бити финансирана из средстава IPA (директна донаторска подршка Министарству);
- Вредност пројекта је 80.000.000 евра, 60% вредности пројекта ће бити реализовано у години $x + 2$. години и 40% у години $x + 3$.
- Вредност надзора (услуга по уговору) над извођењем радова износи 2% вредности пројекта (на основу „историјске” цене услуге), 50% вредности трошкова за надзор ће бити финансирано у години $x + 2$, а 50% у години $x + 3$.
- трошкови изградње и надзора финансирању се из зајма Европске банке за реконструкцију и развој (EBRD).

Табела 17. Обрачун додатних трошкова у категоријама Коришћење услуга и роба и Основна средства (Капитални издаци) (у еврима)

Година	Коришћење услуга и роба		Основна средства (Капитални издаци)
	Број дана	Домаћи сениор експерт, цена по дану	Изградња интерконеције

x + 1	200	250	0
x + 2	800.000 ⁴²		48.000.000
x + 3	800.000 ⁴³		32.000.000

Табела 18. Агрегирани приказ трошкова (у еврима).

Година	Коришћење услуга и роба	Основна средства (Капитални издаци)	Укупно
x + 1	50.000	0	50.000
x + 2	800.000	48.000.000	48.800.000
x + 3	800.000	32.000.000	32.800.000
Укупно	1.650.000	80.000.000	81.650.000

У наставку је приказан начин и извори финансирања спровођења мере по годинама (у еврима).

Година	Буџет Републике Србије – Извор 11 – Примања од иностраних задуживања (зајам EBRD)	Директна донаторска подршка (IPA)	Укупно
x + 1	0	50.000	50.000
x + 2	48.800.000	0	48.800.000
x + 3	32.800.000	0	32.800.000
Укупно	81.600.000	0	81.650.000

Пример 5. Повећање доступности услуга за бригу о деци, старијима и особама са инвалидитетом

Опис мере: Влада планира да у наредне три године, у складу са Стратегијом за родну равноправност, креира нове услуге, као и да повећа доступност и приступачност постојећих услуга за бригу о деци, старијима и особама са инвалидитетом.

Планиране активности за спровођење мере су:

- Израда анализе стања и пакета нових, односно побољшање постојећих услуга за бригу о деци, старијима и особама са инвалидитетом на локалном нивоу;
- Испробавање пружања нових услуга у пет општина;

⁴² На основу „историјске” цене услуге.

⁴³ На основу „историјске” цене услуге.

- Повећање доступности предшколског васпитања кроз повећање субвенција за приватне предшколске установе.

Да би се обрачунали трошкови спровођења активности, неопходно је узети у обзир следеће чињенице:

- У години $x + 1$: као подршку Министарству у изради анализе стања и пакета нових услуга потребно је ангажовати три локална експерта по 20 дана, са просечном ценом ангажовања од 150 евра по дану. Подршка се финансира из средстава *IPA* (директна донаторска подршка);
- У години $x + 2$ и $x + 3$: процењени просечан трошак нове услуге која се испробава у општинама износи 1.000 евра по кориснику, а пројектује се да ће услуге користити 1.250 корисника годишње (у свим општинама). Те нове услуге се финансирају из буџета ЈЛС (кроз уговор о услугама);
- У години x (базна година) субвенција за приватне предшколске установе износила је 20.000.000 евра. Финансира се из буџета Републике Србије;
- У години $x + 1$: субвенције за приватне предшколске установе су на нивоу базне (x) године
- У години $x + 2$ и $x + 3$ субвенције се увећавају за 10% у односу на базну годину (x). Финансира се из буџета Републике Србије.

Табела 19. Обрачун додатних трошкова у категоријама Коришћење услуга и роба и Субвенције (у еврима)

Година	Коришћење услуга и роба Локални експерт			Субвенције приватним предшколским установама	Коришћење услуга и роба Испробавање пружања услуга у ЈЛС		
	Број експерата	Број дана	Цена по дану		Број корисника услуге	Трошак по кориснику услуге	Укупно испробавање пружања услуга
$x + 1$	3	20	150	0 ⁴⁴	0	0	
$x + 2$	0	0	0	2.000.000	1.250	1.000	1.250.000
$x + 3$	0	0	0	2.000.000	1.250	1.000	1.250.000
Укупно	9.000			4.000.000	2.500.000		

Табела 20. Агрегирани приказ трошкова (у хиљадама евра).

Година	Коришћење услуга и роба	Субвенције	Укупно
$x + 1$	9	0	9
$x + 2$	1.250	2.000	3.250
$x + 3$	1.250	2.000	3.250
Укупно	2.509	4.000	6.509

⁴⁴ У години x не настаје додатни трошак пошто је износ субвенција приватним предшколским установама на нивоу из базне године.

У наставку је приказан начин финансирања спровођења мере по годинама (у хиљадама евра).

Година	Буџет Републике Србије	Директна донаторска подршка (IPA)	Буџет ЈЛС	Укупно
$x + 1$	0	9		9
$x + 2$	2.000	0	1.250	3.250
$x + 3$	2.000	0	1.250	3.250
Укупно	4.000	9	2.500	6.509

Пример 6. Израда нове стратегије

Опис активности: Министарство планира да изради нову стратегију. Израда стратегије ће започети у години $x + 1$, завршетак активности је планиран у години $x + 2$. На изради стратегије ће поред запослених у Министарству бити ангажовани спољни експерти, а јавне консултације организоваће се у пет градова. Основни елементи стратегије ће бити представљени у посебној публикацији како би се стратегија представила циљним групама.

Да би се обрачунали трошкови активности, неопходно је узети у обзир следеће чињенице:

- У години $x + 1$: ангажовање два домаћа сениор експерта, стандардна цена експерта по дану је 30.000 динара, сваки експерт ће бити ангажован 30 дана;
- У години $x + 1$: организовање јавних консултација у пет градова, стандардна цена најма просторије је 30.000 динара по дану, стандардна цена израде промотивног сета (фасцикла, оловка, свеска) је 110 динара, планира се израда 200 промотивних сетова;
- У години $x + 2$: планира се штампање публикације у 200 примерака, публикација има 25 страна, стандардна цена припреме за штампу и дизајна 240 динара, стандардна цена штампе по страни је 12 динара.
- Израда стратегије, јавне консултације и припрема и штампа публикације плаћа се из буџета Републике Србије.

Табела 21. Обрачун додатних трошкова у категорији Коришћење услуга и роба

Активност	Година	Категорија трошка	Врста трошка	Назив стандардног трошка (јединица мере)	Стандардна цена (у динарима)	Количина	Укупан трошак (у динарима)
Израда Стратегије X	x + 1	42 Коришћење услуга и робе –	Трошкови консултантских услуга	Домаћи сениор експерт (по дану)	30.000	60	1.800.000
	x + 1	42 Коришћење услуга и робе –	Трошкови организовања обука по ставкама	Промотивни сет (фасцикла, оловка, свеска)	110	200	22.000
	x + 1	42 Коришћење услуга и робе –	Трошкови организовања обука по ставкама	Најам просторија	30.000	5	150.000
	x + 2	42 Коришћење услуга и роба –	Трошкови публикација	Припрема за штампу, дизајн (по страни)	240	25	6.000
	x + 2	42 Коришћење услуга и робе –	Трошкови публикација	Штампа (по страни)	12	5.000	60.000

Агрегирани приказ трошкова (у динарима)

Година	Коришћење услуга и роба	Укупно
x + 1	1.972.000	1.972.000
x + 2	66.000	66.000
x + 3	0	0
Укупно	2.038.000	2.038.000

Планирана активност ће се у целости финансирати из буџета Републике Србије.

Анекс 3 – Класе и категорије расходи и издаци

Све промене расхода и издатака у Обрасцу ПФЕ евидентирају се унутар класа 4, 5 и 6. Оне представљају економску класификацију на другом нивоу агрегације и утврђене су контним планом, као категорије и групе расхода и издатака унутар ових класа.

КЛАСА 400000 – текући расходи садржи категорије које се аналитички деле у групе.

Категорија 410000 – Расходи за запослене; која се дели на 411000 *плате* и 412000 *социјални доприноси*. **Категорија 420000 – коришћење услуга и робе** садржи групе: 421000 – *стални трошкови*; 422000 – *трошкови путовања*; 423000 – *услуге по уговору*; 424000 – *специјализоване услуге*; 425000 – *текуће поправке и одржавање*; 426000 – *материјал*.

Категорија 440000 – отплата камата и пратећи трошкови задуживања садржи групе: 441000 – *отплата домаћих камата*; 442000 – *отплата страних камата*; 443000 – *отплата камата по гаранцијама*; 444000 – *пратећи трошкови задуживања*.

Категорија 450000 – субвенције садржи групе: 451000 – *субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама*; 452000 – *субвенције приватним финансијским институцијама*; 453000 – *субвенције јавним финансијским институцијама*; 454000 – *субвенције приватним предузећима*.

Категорија 460000 – донације, дотације и трансфери садржи групе: 461000 – *донације страним владама*; 462000 – *дотације међународним организацијама*; 463000 – *трансфери осталим нивоима власти*; 464000 – *дотације организацијама за обавезно социјално осигурање*; 465000 – *остале дотације и трансфери*.

Категорија 470000 – социјално осигурање и социјална заштита садржи групе: 471000 – *права из социјалног осигурања (организације за обавезно социјално осигурање)*; 472000 – *накнаде за социјалну заштиту из буџета*. Група 471000 – *права из социјалног осигурања (организације за обавезно социјално осигурање)* садржи *синтетичка конта*, и то: 471100 – *права из социјалног осигурања која се исплаћују непосредно домаћинствима*; 471200 – *права из социјалног осигурања која се исплаћују непосредно пружаоцима услуга*; 471900 – *трансфери другим организацијама за обавезно социјално осигурање за доприносе за осигурање*.

Категорија 480000 – остали расходи садржи групе: 481000 – *дотације невладиним организацијама*; 482000 – *порези, обавезне таксе, казне, пенали и камате*; 483000 – *новчане казне и пенали по решењу судова*; 484000 – *накнада штете за повреде или штету насталу услед елементарних непогода или других природних узрока*; 485000 – *накнада штете за повреде или штету коју су нанели државни органи*; 489000 – *расходи који се финансирају из средстава за реализацију националног инвестиционог плана*.

Категорија 490000 – административни трансфери из буџета, од директних буџетских корисника индиректним буџетским корисницима или између буџетских корисника на истом нивоу и средства резерве садржи групе: 494000 – *текући расходи*; 495000 – *издаци за нефинансијску имовину*; 496000 – *издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине*; 499000 – *средства резерве*.

У КЛАСИ 5 (расходи и издаци који су Уредбом о рачуноводству и класификацијама означени са 500000) налазе се *издаци за нефинансијску имовину*. Ти издаци се деле на следеће категорије: 510000 – *основна средства*; 520000 – *залихе*; 530000 – *драгоцености*; 540000 – *природна имовина*; 550000 – *нефинансијска имовина која се финансира из средстава за реализацију Националног инвестиционог плана (за детаљнију разраду види Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем)*.

У КЛАСИ 6 (600000) налазе се *издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине* и та класа садржи само једну категорију. То је категорија 620000 – *набавка финансијске имовине*.

Набавка финансијске имовине садржи групе на којима се књижи набавка финансијске имовине одобрењем текућег рачуна и задужењем одговарајућих субаналитичких конта у категорији 110000 – *дугорочна финансијска имовина* и групи 123000 – *краткорочни пласмани*, уз истовремено задужење одговарајућих субаналитичких конта издатака из ове категорије и одобрење субаналитичког конта 699999 – *контрактнижење – издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине*

Анекс 4 – Примери попуњеног Обрасца ПФЕ – део који се односи на расходе и издатке

Пример 1. У наставку се даје се пример попуњеног Обрасца ПФЕ за активност израде закона ХУ на чијем ће предлогу уз запослене Министарства А радити и спољни експерти. У текућој буџетској години (2025.) ангажовање експерата кошта 10.000.000 динара (почињу с радом у октобру) и средства су обезбеђена у буџету Министарства А. У 2026.години трошкови рада консултаната износе 60.000.000 динара и планира се њихово финансирање из буџета и средства су обезбеђена у оквиру лимита у средњорочном оквиру расхода.

Табела 22. Пример попуњеног Обрасца ПФЕ када на изради закона ХУ (уз запослене у Министарству А) раде спољни експерти који се финансирају из буџета (извор 01)

Економска класификација	Шифра програма	Функција	Шифра програмске активности	Извор финансирања	Обезбеђено у буџету 2025	Очекивано повећање/ смањење у буџетској години 2025	Обезбеђено у лимитима 2026	Потребна додатна средства 2026	Обезбеђено у лимитима 2027	Потребна додатна средства 2027	Потребна средства до краја реализације пројекта*
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
423000 - УСЛУГЕ Г	0613 - Реформа јав	110 - ИЗВ И ЗАКОН	0005 - Управљање р	01 - ОПШТИ ПРИХО	10.000.000	0	60.000.000	0	0	0	0
Укупно 2.2 (класа 4 + класа 5 + класа 6)					10.000.000	0	60.000.000	0	0	0	0

У наставку се даје пример попуњеног Обрасца ПФЕ за исту активност израде закона ХУ с тиме да у текућој буџетској години (2025.) и наредној години (2026.) средства за плаћање консултаната нису обезбеђена.

Табела 23. Пример попуњеног Обрасца ПФЕ када на изради закона ХУ (уз запослене у Министарству А) раде спољни експерти који се финансирају из буџета (извор 01), а средства за њихово ангажовање у текућој години и наредној години нису обезбеђена

Економска класификација	Шифра програма	Функција	Шифра програмске активности	Извор финансирања	Обезбеђено у буџету 2025	Очекивано повећање/ смањење у буџетској години 2025	Обезбеђено у лимитима 2026	Потребна додатна средства 2026	Обезбеђено у лимитима 2027	Потребна додатна средства 2027	Потребна средства до краја реализације пројекта*
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
423000 - УСЛУГЕ Г	0613 - Реформа јав	110 - ИЗВ И ЗАКОН	0005 - Управљање р	01 - ОПШТИ ПРИХО	0	10.000.000	0	60.000.000	0	0	0
Укупно 2.2 (класа 4 + класа 5 + класа 6)					0	10.000.000	0	60.000.000	0	0	0

Ако се у текућој буџетској години планирају финансирати активности утврђене у документу јавне политике за које у текућем буџету нису обезбеђена средства, могуће је прерасподелом апропријација или из буџетске резерве обезбедити потребна средства у текућој години. У супротном се спровођење активности одлаже за следећу буџетску годину или се евентуално у ребалансу обезбеђују потребна средства.

Пример 2. Пример попуњеног Обрасца ПФЕ када спровођење активности из документа јавне политике утиче на повећање броја запослених.

Акциони план почиње да се спроводи у години текућој буџетској години (2025). Спровођење активности из Акционог плана захтева да се запосли пет нових службеника у органу А. Правилником о организацији и систематизацији послова систематизовано је 140 радних места. Стварно је попуњено 111 радних места. Будући да дуго трају јавни конкурси, очекује се запошљавање тек у идућој буџетској години, тј. у 2026. години.

Уз претпоставку да је просечна бруто зарада службеника у органу А 82.474 динара (пута 12 месеци), годишњи трошак бруто зараде једног службеника износи 989.688 динара, а за пет службеника 4.948.440 динара. Том износу додаје се износ доприноса на терет послодавца у износу од 1.448.880 динара за пет службеника.

Дакле за запошљавање пет нових службеника потребна средства годишње износе 6.397.320 динара и тај износ се исказује у колони *Потребна додатна средства за 2026. годину*. У колони *Потребна додатна средства за 2027. годину* се исказује исти износ, јер у односу на 2026. годину нема повећања броја запослених.

Табела 24. Пример када спровођење активности из документа јавне политике утиче на повећање броја запослених

2.2. Расходи и издаци у апсолутном износу

Економска класификација	Шифра програма	Функција	Шифра програмске активности	Извор финансирања	Обезбеђено у буџету 2025	Очекивано повећање/ смањење у буџетској години 2025	Обезбеђено у лимитима 2026	Потребна додатна средства 2026	Обезбеђено у лимитима 2027	Потребна додатна средства 2027	Потребна средства до краја реализације пројекта*
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
411000 - ПЛАТЕ, ДС	0613 - Реформа јав	110 - ИЗВ И ЗАКОН	0005 - Управљање р	01 - ОПШТИ ПРИХ	0	0	0	4.948.440	0	4.948.440	0
412000 - СОЦИЈАЛ	0613 - Реформа јав	110 - ИЗВ И ЗАКОН	0005 - Управљање р	01 - ОПШТИ ПРИХ	0	0	0	1.448.880	0	1.448.880	0
Укупно 2.2 (класа 4 + класа 5 + класа 6)					0	0	0	6.397.320	0	6.397.320	0

[Додај](#)

Међутим, ако се приказује ситуација у којој ће на пример три запослена почети са радом од 1. јануара 2026. године, а два запослена тек од половине 2026. године, табела би била попуњена на другачији начин. У том случају у 2026. години исказују се за три запослена плате за пуних дванаест месеци (2.969.064 динара), а за два запослена за пола године (989.688 динара), као и доприноси на терет послодавца (1.159.104 динара). У 2027. години потребно приказати још полугодишњи трошак за два запослена која су у 2026. години примали плату за само пола године, а у 2027. години ће примити за целу годину. Реч је о износу од 989.688 динара за плате и 289.776 динара за доприносе, што заједно даје укупан трошак од 1.279.464 динара који се сабира са трошком од претходне године и табелу расхода уписује укупан износ потребних средстава од 6.397.320.

Табела 25. Пример попуњеног Обрасца ПФЕ када спровођење активности из документа јавне политике утиче на повећање броја запослених у различитим годинама

2.2. Расходи и издаци у апсолутном износу

Економска класификација	Шифра програма	Функција	Шифра програмске активности	Извор финансирања	Обезбеђено у буџету 2025	Очекивано повећање/ смањење у буџетској години 2025	Обезбеђено у лимитима 2026	Потребна додатна средства 2026	Обезбеђено у лимитима 2027	Потребна додатна средства 2027	Потребна средства до краја реализације пројекта*
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
411000 - ПЛАТЕ, ДС	0613 - Реформа јав	110 - ИЗВ И ЗАКОН	0005 - Управљање р	01 - ОПШТИ ПРИХ	0	0	0	3.958.752	0	4.948.440	0
412000 - СОЦИЈАЛ	0613 - Реформа јав	110 - ИЗВ И ЗАКОН	0005 - Управљање р	01 - ОПШТИ ПРИХ	0	0	0	1.159.104	0	1.448.880	0
Укупно 2.2 (класа 4 + класа 5 + класа 6)					0	0	0	5.117.856	0	6.397.320	0

+ Додај

Пример 3. Пример попуњеног Обрасца ПФЕ када су потребна средства у текућој години обезбеђена кроз преумеравање апропријација.

Акционим планом предвиђен је развој нове базе података у 2026. години, а предуслов је набавка ИКТ опреме у 2025.години (текућа година). Потребна средства за набавку опреме 7.000.000 динара обезбеђена су у буџету за текућу годину. Такође, у 2025. години је потребно и 1.000.000 динара за услуге по уговору (трошак сарадника који ће прикупљати податке и уносити их у базу). Та средства ће се у текућој години обезбедити преумеравањем апропријација са класе 48. У 2026. години трошкови ангажовања сарадника износе 3.000.000 динара.

Табела 26. Пример попуњеног Обрасца ПФЕ – преумеравање апропријација (у хиљадама динара)

2.2. Расходи и издаци у апсолутном износу

Економска класификација	Шифра програма	Функција	Шифра програмске активности	Извор финансирања	Обезбеђено у буџету 2025	Очекивано повећање/ смањење у буџетској години 2025	Обезбеђено у лимитима 2026	Потребна додатна средства 2026	Обезбеђено у лимитима 2027	Потребна додатна средства 2027	Потребна средства до краја реализације пројекта*
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
423000 - УСЛУГЕ Г	0613 - Реформа јав	110 - ИЗВ И ЗАКОН	0005 - Управљање р	01 - ОПШТИ ПРИХ	1.000.000	0	0	3.000.000	0	0	0
481000 - ДОТАЦИЈ	0613 - Реформа јав	110 - ИЗВ И ЗАКОН	0005 - Управљање р	01 - ОПШТИ ПРИХ	-1.000.000	0	0	0	0	0	0
515000 - НЕМАТЕР	0613 - Реформа јав	110 - ИЗВ И ЗАКОН	0005 - Управљање р	01 - ОПШТИ ПРИХ	7.000.000	0	0	0	0	0	0
Укупно 2.2 (класа 4 + класа 5 + класа 6)					7.000.000	0	0	3.000.000	0	0	0

+ Додај