



## ПРОГРАМ EU EXCHANGE 6

# ПРИРУЧНИК ЗА ПРИМЕНУ УРЕДБЕ О КАПИТАЛНИМ ПРОЈЕКТИМА У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА

- Август 2025. године -



## Садржај

|                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. УВОД .....</b>                                                                        | <b>4</b>  |
| I-1. ПРАВНИ ОКВИР .....                                                                     | 4         |
| I-2. КЛАСИФИКАЦИЈА КАПИТАЛНИХ ПРОЈЕКТА .....                                                | 5         |
| <b>II. ЛОКАЛНИ КАПИТАЛНИ ПРОЈЕКТИ .....</b>                                                 | <b>7</b>  |
| II-1. ПОЈАМ ЛОКАЛНОГ КАПИТАЛНОГ ПРОЈЕКТА .....                                              | 7         |
| II-2. СУБЈЕКТИ НАДЛЕЖНИ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРОЈЕКТНОГ ЦИКЛУСА ЛОКАЛНИХ КАПИТАЛНИХ ПРОЈЕКТА ..... | 9         |
| <b>III. ПРОЈЕКТНИ ЦИКЛУС .....</b>                                                          | <b>13</b> |
| III-1. ОПШТИ ПРЕГЛЕД .....                                                                  | 13        |
| III-2. ПРОЈЕКТНИ ЦИКЛУС ЛОКАЛНИХ КАПИТАЛНИХ ПРОЈЕКТА .....                                  | 14        |
| III-3. ХОДОГРАМ ПРОЈЕКТНОГ ЦИКЛУСА ЛОКАЛНИХ КАПИТАЛНИХ ПРОЈЕКТА .....                       | 17        |
| III-4. ПРИПРЕМНА ФАЗА ПРОЈЕКТНОГ ЦИКЛУСА .....                                              | 21        |
| III-5. ФАЗА РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРОЈЕКТНОГ ЦИКЛУСА .....                                            | 25        |
| III-6. ТЕКУЋИ КАПИТАЛНИ ПРОЈЕКТИ .....                                                      | 27        |
| <b>IV. ОДРЕДБЕ УРЕДБЕ КОЈЕ СЕ НЕ ПРИМЕЊУЈУ НА ЛОКАЛНЕ КАПИТАЛНЕ ПРОЈЕКТЕ .....</b>          | <b>27</b> |
| IV-1. EKS POST-ЕВАЛУАЦИЈА .....                                                             | 27        |
| IV-2. ПРЕТХОДНА СТУДИЈА ИЗВОДЉИВОСТИ И СТУДИЈА ИЗВОДЉИВОСТИ .....                           | 28        |
| <b>V. ИЗВЕШТАЈ О РАДУ ЛОКАЛНЕ КОМИСИЈЕ ЗА КАПИТАЛНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ .....</b>                   | <b>28</b> |
| <b>VI. ЗАКЉУЧАК .....</b>                                                                   | <b>29</b> |
| <b>ПРИЛОЗИ .....</b>                                                                        | <b>29</b> |

## СКРАЋЕНИЦЕ

|      |                                                                                                            |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ДБК  | Директни буџетски корисник                                                                                 |
| ЗоБС | Закон о буџетском систему                                                                                  |
| ЗЛС  | Закон о локалној самоуправи                                                                                |
| ЈЛС  | Јединица локалне самоуправе                                                                                |
| ЈР   | Јавна расправа                                                                                             |
| КЈС  | Корисник јавних средстава                                                                                  |
| МФИН | Министарство финансија                                                                                     |
| ПМИС | Public Investment Management Information System<br>- Информациони систем за управљање јавним инвестицијама |
| РС   | Република Србија                                                                                           |
| СКГО | Стална конференција градова и општина                                                                      |

# I. УВОД

## I-1. ПРАВНИ ОКВИР

Капитални пројекти производе непосредне и посредне импликације од изузетног значаја на друштво. Подстичу привредни развој у разним областима, унапређују инфраструктуру и процес дистрибуције неопходних ресурса, утичу на квалитет образовања, здравствене заштите и других делатности од изузетног значаја за квалитет живота грађана, али утичу и на животну средину и природу у целини. Циљ који се жели постићи реализацијом капиталног пројекта мора бити пажљиво размотрен, узимајући у обзир позитивне ефекте који могу наступити његовом реализацијом, али и потребна финансијска средства, као и потенцијалне негативне ефекте који се основано могу очекивати. Услед наведених околности, од изузетног је значаја **правилна и сврсисходна оцена и селекција капиталних пројеката**.

Одређивање релевантних циљева који се желе постићи реализацијом капиталног пројекта, адекватно и прецизно планирање материјалних и људских ресурса, као и потребног временског оквира за спровођење пројекта, те стручна и благовремена реализација, представљају предуслов за успешно, делотворно и ефикасно управљање јавним средствима.

Закон о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр.54/09,73/10.....94/24, у даљем тексту: ЗоБС), представља системски закон којим се, поред осталог, уређује планирање, припрема, доношење и извршење буџета Републике Србије и буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС), и утврђују се фискални принципи, правила и процедуре на основу којих се успоставља фискални оквир, како би се обезбедила дугорочна одрживост фискалне политике. Управо одредбе овог системског закона представљају основ за уређење поступка оцено и праћења капиталних пројеката. Наиме, одредбама члана 54а, става 1. ЗоБС, прописано је да су у поступку предлагања средњорочних приоритета јавних инвестиција, односно у поступку припреме буџета локалне власти, буџетски корисници обавезни да, у роковима предвиђеним буџетским календаром, Министарству финансија, односно локалном органу управе надлежном за финансије, доставе предлоге капиталних пројеката након спроведене оцено капиталних пројеката.

Дакле, буџетски корисници могу предложити за финансирање одређени капитални пројекат након што је у погледу предложеног пројекта спроведен поступак његове оцено, у складу са правном регулативом којом је тај поступак уређен.

Одредбама члана 54а, став 3. ЗоБС прописано је да ће Влада, на предлог Министарства финансија, ближе уредити садржину, начин припреме и оцено, као и праћење спровођења и извештавање о реализацији капиталних пројеката.

Цитирана одредба представља правни основ за доношење општег правног акта којим се уређује поступак припреме, оцено и праћења реализације капиталних пројеката.

Имајући у виду наведено, Влада је на предлог Министарства финансија по први пут 2017. године донела такав подзаконски акт, односно Уредбу која се односила на управљање капиталним пројектима, а затим и нову Уредбу 2019. године. Даља еволуција правног и методолошког оквира резултирала је у 2023. години усвајањем и најновије, тренутно важеће **Уредбе о капиталним**

**пројектима** („Службени гласник РС” број: 79/23, у даљем тексту: Уредба), која је ступила на снагу 23. септембра 2023. године а почела је да се примењује 23. новембра 2023. године.

Одредбама Уредбе, као и Правилницима донетим на основу уредбе, на системски и свеобухватан начин уређен је поступак **припреме, оцене спремности, одабира и праћења реализације** капиталних пројеката, као и накнадна евалуација позитивних и негативних ефеката реализованог капиталног пројекта, с циљем ефикасног и делотворног управљања јавним средствима. Имајући у виду организационе специфичности ЈЛС, стратешки и правни оквир у које градови и општине треба да на ефективан начин уклопе примену Уредбе, приступило се изради овог приручника. Израда приручника реализована је уз подршку Програма „Партнерство за добру локалну самоуправу“ (Влада Швајцарске) и Програма EU Exchange 6 (Европска унија)<sup>1</sup>.

## I-2. КЛАСИФИКАЦИЈА КАПИТАЛНИХ ПРОЈЕКТА

Узимајући у обзир ниво власти из чијег буџета се врши финансирање капиталног пројекта, као и процењене трошкове потребне за његову припрему и реализацију, капитални пројекти су одредбама Уредбе класификовани као републички, покрајински и локални капитални пројекти.

Републички капитални пројекат је капитални пројекат чији процењени трошкови износе преко 20.000.000 евра у динарској противвредности на почетку пројектног циклуса из члана 8. ове уредбе, а који испуњава неки од следећих услова: 1) капитални пројекат се финансира или суфинансира из републичких јавних/општих прихода и примања републичког буџета/наменских прихода, односно примања у смислу закона којим се уређује буџетски систем; 2) капитални пројекат је у функцији јавног интереса и финансира се или суфинансира из средстава Европске уније или из средстава неке друге државе или међународне институције; 3) за реализацију капиталног пројекта се захтева издавање гаранције Републике Србије у складу са законом којим се уређује јавни дуг или друго преузимање на терет буџета; 4) за реализацију капиталног пројекта се захтева давање субвенције, односно додељује се субвенција Републике Србије у складу са законом којим се уређује буџет.

Покрајински капитални пројекат је дефинисан као капитални пројекат који се финансира или суфинансира из средстава аутономне покрајине и чији процењени трошкови износе преко 2.000.000 евра у динарској противвредности.

**Локални капитални пројекат одређен је као онај капитални пројекат који се финансира или суфинансира из буџета ЈЛС и чији процењени трошкови износе преко 2.000.000 евра у динарској противвредности.**

Такође, одредбама Уредбе је прописано да уколико одређени капитални пројекат испуњава услове за класификацију у **две или више прописаних категорија - сматраће се да је то капитални пројекат вишег нивоа власти** (члан 4. став 8. Уредбе).

---

<sup>1</sup> Програми реализовани посредством Сталне конференције градова и општина – Савеза градова и општина Србије (у даљем тексту: СКГО). Више информација о наведеним програмима доступно је у пројектној секцији на интернет страници СКГО: <https://www.skgo.org/projekti?page=1>

Сходно цитираној одредби, уколико одређени пројекат испуњава услове којима се одређује локални капитални пројекат, као и услове којима се дефинише покрајински капитални пројекат, сматраће се да је у том случају тај пројекат покрајински капитални пројекат, с обзиром да представља пројекат вишег нивоа власти у односу на локални капитални пројекат.

Такође, уколико одређени пројекат испуњава услове прописане за све три категорије капиталних пројеката, сматраће се да је то републички капитални пројекат, као пројекат највишег нивоа власти.

Пример 1: Капитални пројекат изградње водоводне мреже спроводи се на територији ЈЛС, а процењени трошкови на почетку пројектног циклуса износе 5.000.000 евра у динарској противвредности. Средства за финансирање пројекта обезбеђена су из средстава буџета ЈЛС у износу од 3.000.000 евра, као и из средстава аутономне покрајине у износу од 2.000.000 евра. Предметни пројекат испуњава услове за класификацију локалног капиталног пројекта, као и услове за класификацију покрајинског капиталног пројекта. У конкретном случају, пројекат ће се класификовати као покрајински капитални пројекат (пројекат вишег нивоа власти), и примењиваће се одредбе Уредбе које се односе на ту врсту капиталних пројеката.

Пример 2: Капитални пројекат изградње путне инфраструктуре спроводи се на територији ЈЛС, а процењени трошкови на почетку пројектног циклуса износе 25.000.000 евра у динарској противвредности. Средства за реализацију пројекта обезбеђена су из буџета ЈЛС у износу од 5.000.000 евра, из средстава аутономне покрајине у износу од 10.000.000 евра, као из републичког буџета у износу од 10.000.000 евра. Дакле, имајући у виду прописане критеријуме за класификацију, предметни пројекат испуњава услове за све три категорије капиталних пројеката. Међутим, у конкретном случају пројекат ће се класификовати као републички капитални пројекат (пројекат највишег нивоа власти), и примењиваће се одредбе Уредбе које се односе на ту врсту капиталних пројеката.

Наведена класификација капиталних пројеката омогућила је дистинкцију надлежности органа власти у погледу спровођења поједине категорије капиталних пројеката. Републички органи су надлежни за спровођење републичких капиталних пројеката, покрајински органи за спровођење покрајинских капиталних пројеката, док су органи ЈЛС надлежни за спровођење локалних капиталних пројеката. Односно, узимајући у обзир прописане надлежности републичких органа у погледу републичких капиталних пројеката, прописана је и *сходна примена* за покрајинске органе и органе ЈЛС, у погледу спровођења пројектног циклуса покрајинских и локалних капиталних пројеката, уз уважавање њихове специфичности.

Допунска напомена: За капиталне пројекте које реализују ЈЛС, а за које примена Уредбе није обавезна (пре свега се мисли на капитални пројекат чија је процењена вредност испод прага од 2.000.000 евра) одредбе Уредбе се могу користити **као општа методологија** за правилно планирање, оцену изводљивости, одабир, праћење реализације и анализу ефеката капиталног пројекта (у складу са чланом. 2. ставом 4. Уредбе). На трагу овог усмерења, и у складу са интенцијом да се и за остале капиталне пројекте у ЈЛС осигура адекватан процес оцене и приоритизације приликом укључивања у буџет, али и даљих корака управљања капиталним пројектима, израђен је посебан сет практичних материјала са смерницама (toolkit). СКГО је овај материјал припремила и унапређивала кроз спровођење Програма EU Exchange 6 у раду са 20 корисничких ЈЛС. Доступан је за преузимање на: <https://www.skgo.org/strane/225> (у оквиру

одељка Капитално планирање) и СКГО промовише његову примену од стране ЈЛС, будући да се показао као практичан и користан алат за поступање са капиталним пројектима на које се Уредба не примењује, а који су изразито заступљени у градовима и општинама.

## II. ЛОКАЛНИ КАПИТАЛНИ ПРОЈЕКТИ

### II-1. ПОЈАМ ЛОКАЛНОГ КАПИТАЛНОГ ПРОЈЕКТА

Одредбама члана 4. став 7. Уредбе прописано је да је локални капитални пројекат онај пројекат који се финансира или суфинансира из буџета ЈЛС и чији процењени трошкови износе преко 2.000.000 евра у динарској противвредности.

Дакле, да би се одређени пројекат могао дефинисати као локални капитални пројекат, потребно је да буду испуњена два кумулативна услова. Први услов подразумева да се пројекат финансира или суфинансира из буџета ЈЛС. Други услов односи се на праг процењених трошкова потребних за реализацију пројекта. Односно, потребно је да процењени трошкови износе преко 2.000.000 евра у динарској противвредности.

***Процењени трошкови капиталног пројекта представљају пројекцију укупних финансијских средстава потребних за спровођење пројектног циклуса капиталног пројекта. Процењени трошкови локалног капиталног пројекта обухватају све трошкове у вези са припремом пројекта, израдом прописане пројектно-техничке документације, трошкове прибављања земљишта, односно уређења имовинско-правних односа и опремања грађевинског земљишта, као и трошкове потребне за реализацију пројекта који обухватају трошкове изградње, односно набавке добара и услуга потребних за реализацију пројекта.***

Сходно наведеном, уколико се одређени пројекат финансира или суфинансира из буџета ЈЛС, а процењени трошкови тог пројекта износе преко 2.000.000 евра у динарској противвредности, испуњена су оба кумулативна услова која чине појам локалног капиталног пројекта. У том случају, на тако одређен пројекат, примењују се одредбе Уредбе којима је дефинисан пројектни циклус локалних капиталних пројеката.

Пример 3: Капитални пројекат изградње инфраструктуре за пренос електричне енергије спроводи се на територији ЈЛС, а процењени трошкови на почетку пројектног циклуса износе 2.100.000 евра у динарској противвредности. Целокупни трошкови потребни за припрему и реализацију пројекта обезбеђени су донацијом Европске уније. Дакле, у конкретном случају не постоји финансијски допринос из буџета ЈЛС, те сходно томе нису испуњена оба кумулативна услова потребна за класификацију локалног капиталног пројекта. Узимајући у обзир наведено, предметни пројекат се не класификује као локални капитални пројекат у смислу Уредбе.

Поред одредби Уредбе и напомена које смо истакли у вези са опредељивањем нивоа власти којем капитални пројекат припада (класификује се), у погледу појма локалног капиталног пројекта не сме бити занемарена ни одредба члана 4. став 10. Уредбе којом је прописано да се капитални пројекат не сме манипулативно делити на више пројеката с циљем избегавања обавеза прописаних Уредбом.

Дакле, одређени пројекат чији пројектни циклус представља природну целину не сме бити манипулативно, вештачки подељен на више мањих пројеката с циљем да на тај начин процењени трошкови тако подељених пројеката не досегну праг који представља услов за одређивање појма локалног капиталног пројекта (2.000.000 евра у динарској противвредности), и тиме избегну одредбе Уредбе којима се дефинише поступак оцене и праћења капиталних пројеката.

Комплексни инвестициони подухвати могу по својој природи и суштини обухватати више фаза или деоница, где свака фаза или деоница представља засебан капитални пројекат, који има сопствене изворе финансирања и временски оквир за реализацију. У том случају не постоји манипулативна подела пројектног циклуса који представља целину с циљем избегавања примене одредби Уредбе.

Пример 4: Изградња коридора путне инфраструктуре која се спроводи кроз више деоница. У овом случају, сваку деоницу може карактерисати посебан пројектни циклус, који обухвата засебне изворе финансирања и временски оквир за реализацију. Такође, извођач радова може се разликовати за сваку поједину деоницу. С обзиром да свака деоница по својој природи и суштини представља посебан капитални пројекат, овлашћени предлагач не поступа супротно одредбама Уредбе уколико у овом случају спроведе засебан пројектни циклус за сваку деоницу коридора путне инфраструктуре (од којих ће неке деонице/капитални пројекат захтевати примену Уредбе, док друге рецимо мање вредности – неће бити класификоване као капитални пројекат у смислу Уредбе).

Пример 5: Изградња објекта јавне намене, чији укупни процењени трошкови на почетку пројектног циклуса износе 5.000.000 евра у динарској противвредности, а време потребно за изградњу објекта, односно спровођење целокупног пројектног циклуса процењено је на пет година. Овлашћени предлагач није обезбедио целокупна средства потребна за спровођење пројекта, већ је из буџета ЈЛС, као и из кредита Европске банке за обнову и развој обезбеђено 1.900.000 евра за предузимање одређених грађевинских радова који могу бити спроведени у року од две године. За остатак средстава потребних за реализацију пројекта изградње објекта јавне намене, овлашћени предлагач је поднео захтев за добијање средстава из фондова Европске уније. У конкретном случају, пројектни циклус изградње објекта јавне намене представља природну целину, без обзира на комплексност пројекта и предвиђени вишегодишњи рок изградње, као и хетерогеност извора финансирања. Овлашћени предлагач не може овај капитални пројекат поделити на фазе, тако што ће прву фазу изградње одређених грађевинских радова за која су обезбеђена средства, водити као засебан пројекат, без обзира на чињеницу што за спровођење целокупног пројекта, односно завршетак радова, нису обезбеђена средства у потпуности.

## II-2. СУБЈЕКТИ НАДЛЕЖНИ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРОЈЕКТНОГ ЦИКЛУСА ЛОКАЛНИХ КАПИТАЛНИХ ПРОЈЕКТА

Одредбама члана 27. Уредбе прописано је да се на локалне капиталне пројекте сходно примењују одредбе које се односе на републичке капиталне пројекте, осим уколико другачије није прописано одредбама чл. 27. до 30. ове уредбе.

Овај нормативни принцип примењен је и у погледу овлашћења и дужности органа/организационих јединица надлежних за спровођење пројектног циклуса локалних капиталних пројеката. Сходно наведеном, кључне улоге имају:

1. Орган надлежан за послове финансија ЈЛС;
2. Локална комисија за капиталне инвестиције;
3. Овлашћени предлагач капиталног пројекта;
4. Предлагач пројектне идеје;

1. Одредбама члана 28. став 2. Уредбе прописано да се одредбе којима се уређује положај и улога МФИН, сходно примењују и на **орган надлежан за послове финансија локалне самоуправе**, за локалне капиталне пројекте. Дакле, у погледу локалних капиталних пројеката, орган надлежан за послове финансија ЈЛС (тј., организациона јединица управе надлежна за финансије, одељење за буџет и финансије ЈЛС, служба, управа, секретаријат и сл. у зависности од конкретне орг. структуре ЈЛС) има овлашћења и дужности које МФИН има у погледу спровођења републичких капиталних пројеката. У том смислу, управо орган надлежан за послове финансија има изразито важну оперативну улогу у спровођењу пројектног циклуса Локалног капиталног пројекта која подразумева:

- послове у вези са спровођењем процеса оцене и праћења капиталних пројеката,
- пружање комплетне административне и стручно-техничке подршке раду Локалне комисије.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Узимајући у обзир да су наведене надлежности организационе јединице ЈЛС од изузетног значаја за спровођење пројектног циклуса и целокупну координацију овог поступка, сви други учесници у пројектном циклусу дужни су да поступају по захтевима ове организационе јединице и да се ангажују у процесу оцењивања предлога пројеката и оцене спремности капиталног пројекта. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

*(у наредном делу текста, приликом дефинисања пројектног циклуса локалних капиталних пројеката, наведена су овлашћења и дужности органа надлежног за послове финансија ЈЛС, у свакој фази пројектног циклуса).*

Код одређивања учесника у пројектном циклусу, Уредба уводи и појам (чл. 10. ст. 4. и 5.) **јединице за управљање капиталним пројектом** која представља тело које се образује код овлашћеног предлагача ради обављања свих послова у вези са капиталним пројектом (планирање, припрема, реализација капиталног пројекта). Уредба не прописује организациону структуру ове јединице, те су сходно томе ЈЛС овлашћене да предметну јединицу формирају у складу са сопственим потребама и релевантним прописима (ЈЛС које редовно спроводе капиталне пројекте имаће потребу за формирањем сталне организационе јединице за управљање капиталним пројектима, на пример у оквиру општинске управе као овлашћеног предлагача. Међутим, ЈЛС које не спроводе учестало пројектни циклус капиталног пројекта, ову јединицу могу образовати и као ad hoc тело за сваки конкретан пројекат).

2. Када је реч о **Локалној комисији за капиталне инвестиције** (у даљем тексту: Локална комисија) прописано је да је ЈЛС образује тако да је чине: председник скупштине општине, председник општине и начелник општинске управе, односно начелник општинске управе надлежан за послове финансија, у случају када је општинска управа организована у више управа (чл. 29. став 5. Уредбе - у случају општина), тј. председник скупштине града, градоначелник и начелник градске управе, односно начелник градске управе надлежан за послове финансија, у случају када је градска управа организована у више управа чл. 29. став 6. Уредбе – у случају градова).

Из цитираних одредби произилази да је састав Локалне комисије егзактно одређен, те је сходно томе ЈЛС дужна да формира Локалну комисију са прописаним саставом.

Имајући у виду утврђену надлежност и значај у спровођењу пројектног циклуса републичких капиталних пројеката, Комисију за капиталне инвестиције, по функцији, чине највиши представници извршне власти, односно председник Владе као и министри који се налазе на челу одређених ресора. Пратећи логику значаја одлучивања, у погледу одређивања састава Локалне комисије, предвиђено је да њен састав чине највиши представници власти односно носиоци најодговорнијих функција на локалном нивоу, будући да она доноси најзначајније одлуке у спровођењу пројектног циклуса локалних капиталних пројеката и обавља надлежности од изузетног значаја које могу имати значајне импликације на буџет ЈЛС.

Свакако, за успешно обављање надлежности Локалне комисије, важна је улога свих оперативних актера који учествују у процесу који претходи одлучивању/поступању саме Локалне комисије (координација служби, организационе јединице за финансије, предлагача пројектне идеје и др.), како би се адекватно и правовремено технички припремили потребни материјали и информације за доношење одлука од стране Локалне комисије.

У координацији МФИН и СКГО, средином 2024. године, припремљен је модел Одлуке о Локалној комисији за капиталне инвестиције, као и модел Пословника о раду локалне комисије и достављен свим градовима и општинама (моделу су доступни за преузимање на интернет страници СКГО)<sup>2</sup>.

И у погледу **надлежности Локалне комисије** у спровођењу локалних капиталних пројеката, нормиран је принцип сходне примене (члан. 29. став 7. Уредбе) одредби које се односе на надлежност Комисије за капиталне инвестиције у погледу спровођења републичких капиталних пројеката (уз изузетак у погледу одређених послова који су у искључивој надлежности Комисије за капиталне инвестиције и примењују се само на републичке капиталне пројекте).

Одредбама члана 6. став 4. Уредбе прописано је да Комисија за капиталне инвестиције:

- 1) **врши потврду усклађености капиталних пројеката са планским документима** у смислу закона којим се уређује плански систем;
- 2) усваја Јединствену листу пројектних идеја, листу пројеката у припреми и листу припремљених пројеката;

---

<sup>2</sup> Линк за односну страницу: <https://www.skgo.org/strane/225> (секција која се односи на капитално планирање)

3) **врши рангирање капиталних пројеката** на основу: (1) усклађености капиталних пројеката са планским документима у смислу закона којим се уређује плански систем; и (2) степена припремљености;

4) **осигурава усклађеност између различитих извора финансирања** у фазама припреме и реализације пројекта;

5) **доноси закључак о корекцији пројекта** на основу измењеног плана реализације, односно доноси закључак о спровођењу рационализације капиталних пројеката.

У односу на овако дефинисане надлежности Комисије за капиталне инвестиције, дефинишу се и овлашћења и дужности Локалне комисије, уз уважавање одређених **специфичности пројектног циклуса локалних капиталних пројеката**:

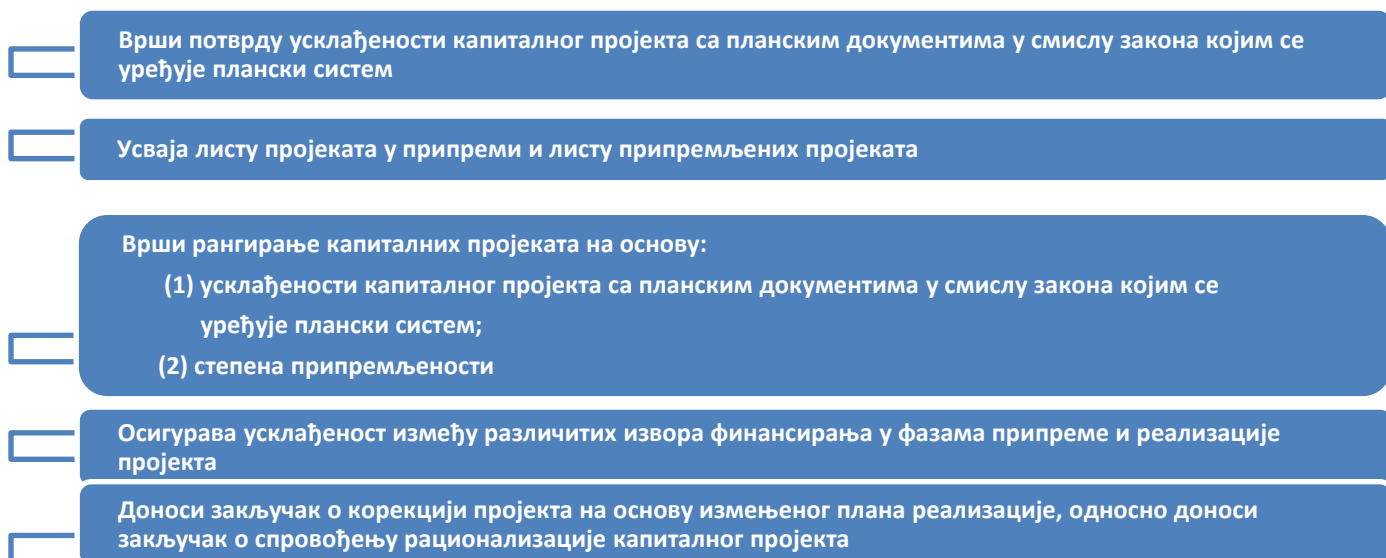
- Пре свега, одредбама члана 30. Уредбе прописано је да се за локалне капиталне пројекте **не подноси Образац 1, који се примењује за прелиминарну оцену пројектних идеја** (из члана 11. став 2. тачка 1) Уредбе),
- **нити се примењују одредбе члана 14. Уредбе којима је прописана предселекција пројектне идеје.**

Дакле, Локална комисија **не усваја јединствену листу пројектних идеја** (не примењује се у погледу локалних капиталних пројеката), већ искључиво листу пројеката у припреми и листу припремљених пројеката.

- Такође, Локална комисија **нема прописане надлежности у погледу капиталних пројеката од посебног значаја.**

Сходно наведеном, Локална комисија у погледу спровођења пројектног циклуса локалних капиталних пројеката, има овлашћења и дужности дата на следећем приказу:

*Илустрација 1. Надлежности Локалне комисије за капиталне инвестиције*



**3. Овлашћени предлагач** локалног капиталног пројекта је орган локалне самоуправе, односно други директни корисник буџетских средстава (у даљем тексту: ДБК) у смислу закона којим се уређује буџетски систем, а посредством кога предлагач идеје реализује капитални пројекат (у наредном делу текста, *приликом дефинисања пројектног циклуса локалних капиталних пројеката, наведена су овлашћења и дужности овлашћеног предлагача, у свакој фази пројектног циклуса*).

Узимајући у обзир одредбе ЗоБС, Уредбе, као и Закона који уређује локалну самоуправу, овлашћени предлагач локалног капиталног пројекта је општинска, односно градска управа. У ЈЛС у којима су образоване управе за поједине области, свака управа надлежна за одређену област може бити овлашћени предлагач локалног капиталног пројекта. Други органи ЈЛС (на пример скупштина) или други ДБК, као што су локални омбудсман или правобранилаштво, могу предложити одређене капиталне пројекте (на пример изградња пословних просторија) у својству предлагача пројектне идеје, а сам пројекат ће бити реализован посредством овлашћеног предлагача, односно управе.

**4. Предлагач пројектне идеје** локалног капиталног пројекта је корисник јавних средстава (у даљем тексту: КЈС) у смислу ЗоБС, који намерава да реализује капитални пројекат у циљу остваривања одређеног јавног интереса и који пројектну идеју предлаже и реализује преко овлашћеног предлагача.

Дакле, предлагач пројектне идеје није овлашћен да самостално спроводи пројектни циклус локалног капиталног пројекта, већ одређену пројектну идеју предлаже овлашћеном предлагачу ради реализације, а овлашћени предлагач уколико утврди да је предложена идеја релевантна, наставља спровођење пројектног циклуса (у наредном делу текста, *приликом дефинисања пројектног циклуса локалних капиталних пројеката, објашњен је начин на који предлагач пројектне идеје предлаже овлашћеном предлагачу пројектну идеју ради реализације*).

Предлагач пројектне идеје Локалног капиталног пројекта може бити било који КЈС. Узимајући у обзир одредбе ЗоБС и Уредбе, то најчешће могу бити јавна предузећа основана од стране локалне власти, правна лица основана од стране тих јавних предузећа, правна лица над којима локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години (јавно-комунална предузећа, установе и др.).

Појам Предлагача пројектне идеје обухвата и индиректне буџетске кориснике (предшколске установе; установе из области културе - библиотеке, музеје, архиве, позоришта, центре за културу, домове културе; установе из области спорта; месне заједнице; туристичке организације итд.). Наведени КЈС који у пројектном циклусу обављају функцију предлагача пројектне идеје, саму пројектну идеју предлажу и реализују преко овлашћеног предлагача, односно преко општинске/градске управе (нпр. предшколска установа која предложи пројектну идеју изградње нове зграде, пројекат спроводи посредством овлашћеног предлагача, који у том случају обухвата надлежног ДБК, односно управу ЈЛС или део управе надлежан за послове друштвених делатности).

Код појединих капиталних пројеката, исти орган може имати својство предлагача пројектне идеје и овлашћеног предлагача. Нпр., када посебна управа/секретаријат за комуналне послове у ЈЛС предлаже пројектну идеју за изградњу комуналне инфраструктуре - поступа и као предлагач пројектне идеје и као овлашћени предлагач. Такође, уколико пројектну идеју предложи

организациона јединица надлежна за комуналне послове унутар (јединствене) управе – управа као орган ЈЛС, тј. ДБК има својство предлагача пројектне идеје и овлашћеног предлагача.

### III. ПРОЈЕКТНИ ЦИКЛУС

#### III-1. ОПШТИ ПРЕГЛЕД

Пројектни циклус капиталних пројеката дефинисан је Уредбом на системски и свеобухватан начин - за републичке капиталне пројекте, и то од момента дефинисања идеје капиталног пројекта, па до накнадне евалуације постигнутих ефеката реализованог капиталног пројекта – те је предвиђена сходна примена за локалне капиталне пројекте уз уважавање одређених изузетака и специфичности приступа код ових капиталних пројеката.

Пројектни циклус се спроводи кроз **припремну фазу** и **фазу реализације**. Припремну фазу чине: предселекција пројектне идеје (*која за ЈЛС није формализована*), анализа предлога пројекта, припрема пројекта, оцена спремности пројекта и селекција. Фаза реализације подељена је на: реализацију пројекта, евентуалну измену плана реализације и рационализацију пројекта, завршетак пројекта и оцену ефеката реализованог капиталног пројекта (eks-post евалуацију – која *такође није формално предвиђена за ЈЛС*).

Пројектни циклус капиталних пројеката спроводи се попуњавањем и достављањем одговарајућих образаца пројектне документације. Пројектна документација која се израђује **за потребе пројектног циклуса локалних капиталних пројеката обухвата**: образац за оцену предлога пројекта (у даљем тексту: Образац 2); извештај о спремности капиталног пројекта (у даљем тексту: Образац 3); план реализације капиталног пројекта (у даљем тексту: Образац 5); извештај о напретку реализације капиталног пројекта (у даљем тексту: Образац 6); завршни извештај о спроведеном капиталном пројекту (у даљем тексту: Образац 7); извештај о гашењу капиталног пројекта (у *наредном делу текста, приликом дефинисања пројектног циклуса локалних капиталних пројеката, објашњен је начин попуњавања сваког од таксативно наведених образаца, сходно фази пројектног циклуса за коју се одговарајући образац попуњава*).

Одговарајући образац пројектне документације се попуњава и доставља искључиво овлашћени предлагач у зависности од фазе пројектног циклуса у којој се капитални пројекат налази. Обрасци пројектне документације попуњавају се линеарно, односно по утврђеном редоследу.

Министар финансија је у складу са одредбама Уредбе, 21. новембра 2023. године, донео Правилник о пројектној документацији („Службени гласник РС”, број: 103/23, у даљем тексту: Правилник о пројектној документацији) којим је детаљно прописана садржина образаца пројектне документације, као и начин поступања учесника у пројектном циклусу у погледу попуњавања и достављања ових образаца.

Поред наведеног, Министар финансија је 25. децембра 2024. године донео и Правилник о Централизованом бази капиталних пројеката („Службени гласник РС”, број: 104/24) - Public Investment Management Information System (у даљем тексту: ПИМИС), којим је ближе прописана садржина ПИМИС-а, као и услови, начин приступања и коришћења ПИМИС-а од стране учесника у пројектном циклусу. Целокупан пројектни циклус капиталног пројекта спроводи се посредством

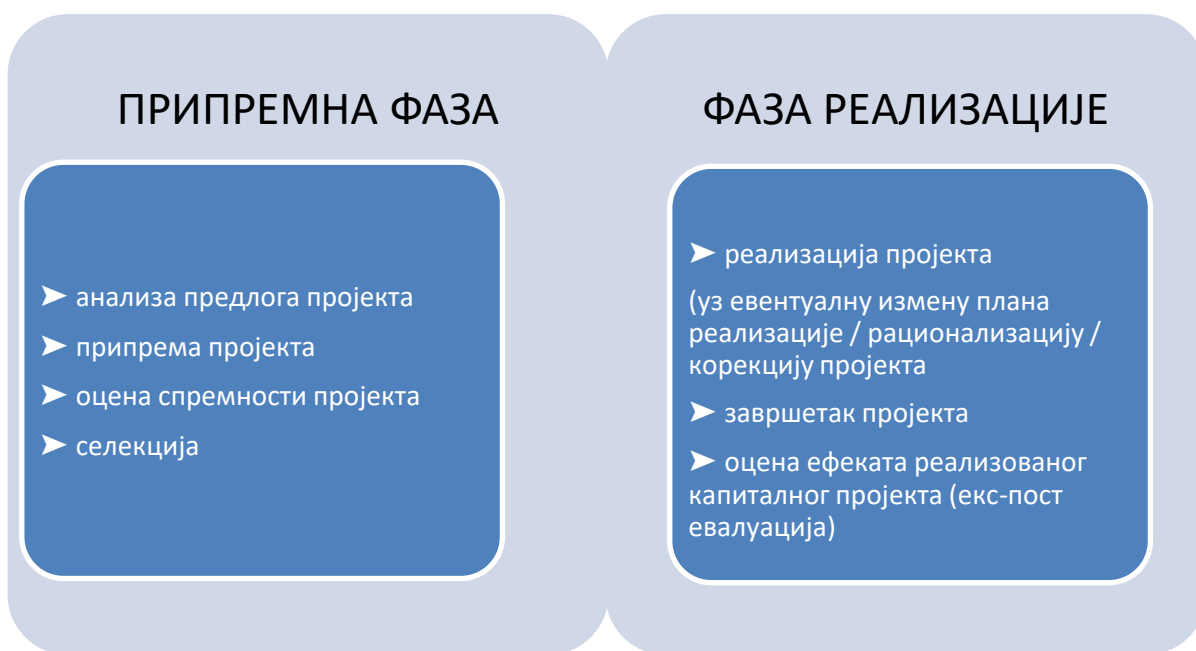
ПИМИС-а (унос пројектне документације у свим фазама пројектног циклуса, а ради идентификације и евиденције, оцењивања, одабира и праћења капиталних пројеката на начин прописан Уредбом). Међутим, одредбама члана 33. Уредбе прописано је да су до развоја ПИМИС-а у пуном обиму, сви учесници пројектног циклуса дужни да пројектну документацију достављају у папирној или електронској форми, или на други подобан начин.<sup>3</sup>

### III-2. ПРОЈЕКТНИ ЦИКЛУС ЛОКАЛНИХ КАПИТАЛНИХ ПРОЈЕКТА

У складу са Уредбом, пројектни циклус локалних капиталних пројеката спроводи се уз одређене изузетке, односно специфичности у односу на републичке капиталне пројекте. Како је претходно наглашено, прописано је да се за локалне капиталне пројекте не подноси Образац 1 и да се за њих не спроводи предселекција пројектне идеје на начин предвиђен Уредбом за капиталне пројекте републичког нивоа.

У наставку текста је образложен пројектни циклус локалних капиталних пројеката, уз дефинисање овлашћења и дужности свих актера, у зависности од фазе пројектног циклуса у којој се капитални пројекат налази.

*Илустрација 2. Фазе пројектног циклуса и активности у оквиру фаза*



<sup>3</sup> Будући да ЈЛС до тренутка израде овог приручника нису обухваћене ПИМИС-ом, указујемо да су на интернет страници МФИН ови образци доступни у word формату и све ЈЛС упућујемо на њихово коришћење. Линк за преузимање образаца: [https://www.mfin.gov.rs/upload/media/5VKaCc\\_656eece5d28fe.zip](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/5VKaCc_656eece5d28fe.zip)

Илустрација 3. Пројектни циклус



Попуњавање и достављање образаца пројектне документације врши се у зависности од фазе пројектног циклуса у којој се капитални пројекат налази.

Илустрација 4. Фазе пројектног циклуса и одговарајући образци



### III-3. ХОДОГРАМ ПРОЈЕКТНОГ ЦИКЛУСА ЛОКАЛНИХ КАПИТАЛНИХ ПРОЈЕКТАТА

#### Препоручени календар процеса предлагања и буџетирања капиталних пројеката (усклађен са календаром из ЗобС)

| ГОДИНА "Н"                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                     |                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Активност                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Одговорност                                                                                                         | Крајњи рок                                                                                                                             |
| Овлашћени предлагач шаље позив Предлагачима пројектне идеје за доставу предлога капиталних пројеката са обрасцем број 2 и Приручником; Слање инструкције (са обрасцем број 2 и Приручником) свим потенцијалним предлагачима идеје капиталних пројеката за припрему предлога и назнаком рока за доставу | Организациона јединица надлежна за послове финансија                                                                | 15.02.                                                                                                                                 |
| Подсетник за доставу предлога капиталних пројеката на обрасцу бр. 2                                                                                                                                                                                                                                    | Организациона јединица надлежна за послове финансија                                                                | 15.04.                                                                                                                                 |
| Подношење идеја капиталног пројекта на Обрасцу број 2 овлашћеном предлагачу                                                                                                                                                                                                                            | Предлагачи идеја капиталних пројеката (индиректни и директни буџетски корисници и други КЈС) и овлашћени предлагачи | 01.06.                                                                                                                                 |
| Овлашћени предлагач врши проверу релевантности идеје капиталног пројекта и у координацији са предлагачем идеје капиталног пројекта (уколико је различит у односу на овлашћеног предлагача), унапређује и разјашњава садржински предлог пројекта у самом обрасцу                                        | Овлашћени предлагач                                                                                                 | 10.07.                                                                                                                                 |
| Овлашћени предлагач доставља Образац 2 организационој јединици надлежној за послове финансија                                                                                                                                                                                                          | Овлашћени предлагач                                                                                                 | 10.07. (предлози пристигли до овог рока се разматрају за финансирање у првом наредном буџетском циклусу тј., кроз буџет за годину Н+1) |
| Организациона јединица надлежна за послове финансија разматра финансијски и имплементациони аспект пристиглих предлога капиталних пројеката                                                                                                                                                            | Организациона јединица надлежна за послове финансија                                                                | 30.07.                                                                                                                                 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                               |                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Организациона јединица надлежна за послове финансија даје мишљење о финансијском и имплементационом аспектима предлога капиталног пројекта и прави предлог листе пројеката у припреми; Предлог листе пројеката у припреми доставља Локалној комисији за капиталне инвестиције | Организациона јединица надлежна за послове финансија                          | 10.08.                                                        |
| Локална комисија за капиталне инвестиције разматра предлог листе пројеката у припреми и усваја коначну листу пројеката у припреми                                                                                                                                             | Локална комисија за капиталне инвестиције                                     | 20.08.                                                        |
| Обавештавање свих овлашћених предлагача чији су предлози на усвојеној листи пројеката у припреми                                                                                                                                                                              | Локална комисија за капиталне инвестиције                                     | 25.08.                                                        |
| Укључивање предлога капиталних пројеката у предлог финансијског плана [израда пројектно техничке и друге потребне документације за спровођење капиталног пројекта] и достављање организационој јединици надлежној за финансије                                                | Овлашћени предлагач                                                           | 15.09. (крајњи рок у складу са ЗобС, али је пожељно и раније) |
| Израда Нацрта одлуке о буџету ЈЛС и достављање Већу                                                                                                                                                                                                                           | Организациона јединица надлежна за послове финансија                          | 15.10*                                                        |
| Јавна расправа о Нацрту одлуке о буџету (пожељно у целини, а као минимум организовати ЈР у погледу инвестиционог дела одлуке о буџету – обавеза у складу са ЗЛС)                                                                                                              | Општинско/градско веће и организациона јединица надлежна за послове финансија | 10.11.                                                        |
| Веће ЈЛС доставља предлог одлуке о буџету скупштини локалне власти                                                                                                                                                                                                            | Општинско/градско веће                                                        | 15.11. (крајњи рок у складу са ЗобС)                          |
| Скупштина локалне власти доноси одлуку о буџету локалне власти                                                                                                                                                                                                                | Скупштина општине/града                                                       | 20.12.                                                        |
| Организациона јединица надлежна за послове финансија доставља министру финансија одлуку о буџету локалне власти                                                                                                                                                               | Организациона јединица ЈЛС надлежна за послове финансија                      | 25.12.                                                        |

\* предложен краћи рок у односу на ЗобС – да би се у наредном кораку испоштовала обавеза организовања ЈР у трајању од најмање 20 дана

| ГОДИНА "Н+1"                                                                                                                                   |                     |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|------------|
| Активност                                                                                                                                      | Одговорност         | Крајњи рок |
| Припрема пројектно техничке и друге потребне документације за пројекте који су ушли у буџет године Н+1 са листе усвојених пројеката у припреми | Овлашћени предлагач | 01.06.     |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                               |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Након завршетка припреме пројектно техничке и друге документације, овлашћени предлагач попуњава<br>Образац 3                                                                                                                                                                                           | Овлашћени предлагач                                                           | 10.06. |
| Попуњен Образац 3, заједно са израђеном и прикупљеном документацијом, овлашћени предлагач шаље организационој јединици надлежној за послове финансија                                                                                                                                                  | Овлашћени предлагач                                                           | 10.07. |
| Организациона јединица надлежна за послове финансија може да упуту овлашћеном предлагачу захтев за додатним појашњењима и информацијама                                                                                                                                                                | Организациона јединица надлежна за послове финансија                          | 15.07. |
| Овлашћени предлагач доставља додатно тражене информације и појашњења организационој јединици надлежној за послове финансија                                                                                                                                                                            | Овлашћени предлагач                                                           | 05.08. |
| Организациона јединица надлежна за послове финансија врши прелиминарну контролу пристигле документације и даје оцену спремности пројеката                                                                                                                                                              | Организациона јединица надлежна за послове финансија                          | 15.08. |
| Организациона јединица надлежна за послове финансија даје мишљење о финансијском и имплементационом аспектима припремљеног капиталног пројекта и прави предлог листе припремљених пројеката, врши селекцију и Предлог листе припремљених пројеката доставља Локалној комисији за капиталне инвестиције | Организациона јединица надлежна за послове финансија                          | 20.08. |
| Локална комисија за капиталне инвестиције разматра предлог листе припремљених пројеката и усваја коначну листу припремљених пројеката                                                                                                                                                                  | Локална комисија за капиталне инвестиције                                     | 30.08. |
| Обавештавање свих овлашћених предлагача чији су предлози на усвојеној листи припремљених пројеката                                                                                                                                                                                                     | Локална комисија за капиталне инвестиције                                     | 05.09. |
| Укључивање припремљених капиталних пројеката у предлог финансијског плана ЛС (за годину Н+2) - спровођење капиталног пројекта                                                                                                                                                                          | Овлашћени предлагач                                                           | 15.09. |
| Израда Нацрта одлуке о буџету ЈЛС (за годину Н+2) и достављање Већу                                                                                                                                                                                                                                    | Организациона јединица надлежна за послове финансија                          | 15.10* |
| Јавна расправа о Нацрту одлуке о буџету (пожељно у целини, а као минимум организовати ЈР у погледу инвестиционог дела одлуке о буџету – обавеза у складу са ЗЛС)                                                                                                                                       | Општинско/градско веће и организациона јединица надлежна за послове финансија | 10.11. |
| Веће ЈЛС доставља предлог одлуке о буџету скупштини локалне власти                                                                                                                                                                                                                                     | Општинско/градско веће                                                        | 15.11. |
| Скупштина локалне власти доноси одлуку о буџету локалне власти (за годину Н+2)                                                                                                                                                                                                                         | Скупштина општине/града                                                       | 20.12. |

|                                                                                                                                                                 |                                                      |        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------|
| Организациона јединица надлежна за послове финансија доставља министру одлуку о буџету локалне власти                                                           | Организациона јединица надлежна за послове финансија | 25.12. |
| Овлашћени предлагач саставља Образац 5 за пројекте који су укључени у буџет у години Н+2 и исти доставља организационој јединици надлежној за послове финансија | Овлашћени предлагач                                  | 31.12. |

\* предложен краћи рок у односу на ЗобС – да би се у наредном кораку испоштовала обавеза организовања ЈР у трајању од најмање 20 дана

| ГОДИНА "Н+2"                                                                                                                                                                       |                                                      |                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Активност                                                                                                                                                                          | Одговорност                                          | Крајњи рок година Н+2                             |
| Спровођење јавне набавке и почетак реализације капиталног пројекта                                                                                                                 | Овлашћени предлагач                                  | током године Н+2                                  |
| Овлашћени предлагач доставља извештај на Обрасцу 6 организационој јединици надлежној за послове финансија                                                                          | Овлашћени предлагач                                  | на свака 3 месеца од почетка реализације пројекта |
| У случају одступања од плана реализације (Образац 5) овлашћени предлагач доставља организационој јединици надлежној за послове финансија образложење одступања и нови Образац 5    | Овлашћени предлагач                                  | током године Н+2 у случају потребе                |
| Пристигле информације о одступању у реализацији пројекта и нови Образац 5 организациона јединица надлежна за послове финансија доставља Локалној комисији за капиталне инвестиције | Организациона јединица надлежна за послове финансија | током године Н+2                                  |
| Локална комисија за капиталне инвестиције доноси одлуку о корекцији односно рационализацији пројекта (активност која се дешава у специфичним ситуацијама, не као редовна)          | Локална комисија за капиталне инвестиције            | током године Н+2                                  |
| Овлашћени предлагач доставља Образац 7 (завршни извештај) организационој јединици надлежној за послове финансија                                                                   | Овлашћени предлагач                                  | у року од 60 дана од завршетка пројекта           |
| Организациона јединица надлежна за послове финансија обавештава Локалну комисију за капиталне инвестиције о капиталном пројекту чији завршетак реализације је констатован          | Организациона јединица надлежна за послове финансија | током године Н+2                                  |

### III-4. ПРИПРЕМНА ФАЗА ПРОЈЕКТНОГ ЦИКЛУСА

#### *Провера релевантности пројектне идеје и анализа предлога пројекта (Образац 2)*

Пројектни циклус Локалних капиталних пројеката започиње попуњавањем и достављањем Обрасца број 2, који садржи податке потребне са оцену релевантности пројектне идеје, као и податке о финансијском и имплементационом аспект предлога пројекта.

У овој фази пројектног циклуса предлагач пројектне идеје формулише пројектну идеју, наводећи податке који указују на њену **стратешку релевантност**, као и кључне податке и информације у погледу **финансијског и имплементационог аспекта** пројектне идеје.

Подаци и информације које се односе на финансијски аспект пре свега обухватају трошкове потребне за припрему и реализацију пројекта, планиране трошкове за сваку годину реализације пројекта, изворе финансирања трошкова пројекта, као и годишње оперативне трошкове потребне за одржавање пројекта након реализације.

Подаци и информације које се односе на имплементациони аспект пројектне идеје пре свега обухватају планирани временски оквир потребан за спровођење пројектног циклуса и радње које је потребно предузети, податке о субјектима од значаја за реализацију пројекта (регулаторне институције, јавно-комунална предузећа и др), као и потенцијалне ризике за реализацију пројекта, и мере за њихово ублажавање.

Формулисање пројектне идеје представља сложен процес који захтева добро разрађен план у погледу финансијског и имплементационог аспекта пројекта. С циљем поједностављивања и скраћивања пројектног циклуса локалних капиталних пројеката, за ове пројекте се не спроводи предселекција пројектне идеје, односно не подноси се Образац 1. На овај начин ЈЛС се подстичу да започну пројектни циклус само за оне идеје капиталних пројеката које су већ претходно добро осмишљене, за које постоји јасно стратешко утемељење/препозната важност и за које се објективно процењује да постоји довољно расположиве документације и осталих ресурса неопходних за попуњавање и почетног обрасца као и за наставак пројектног циклуса. У том смислу, очекивано је да ће у ЈЛС предлагач пројектне идеје већ у сарадњи са овлашћеним предлагачем прелиминарно размотрити аспекте на основу којих се оцењује релевантност пројектне идеје, у циљу сврсисходности и ефикасности поступка (договора/решавања да ли се дефинитивно иде на кандидовање капиталног пројекта и сл.). Реално је такође очекивати да ће за само попуњавање Обрасца 2 ова два актера директно сарађивати [а с обзиром на садржину ових обрасца, биће потребна за сваки капитални пројекат (идеју) и допунска координација са надлежним организационим јединицама у ЈЛС)].

У строго формалном смислу, након што предлагач пројектне идеје формулише пројектну идеју, укаже на кључне елементе финансијског и имплементационог аспекта, као и на прописане аспекте из којих произилази релевантност пројектне идеје - Образац 2 доставља овлашћеном предлагачу који приступа анализи и провери релевантност пројектне идеје на основу прописаних аспеката.

Циљ овог поступка огледа се у томе да само пројектне идеје које на основу дефинисаних аспеката испуњавају услове релевантности, наставе свој ток у пројектном циклусу капиталног пројекта. У том смислу, критеријум релевантности је елиминаторан.

**Релевантност пројектне идеје оцењује се на основу дефинисаних аспеката прописаних чланом 13. Уредбе, који обухватају:**

(1.) планове и обавезе које произлазе из докумената развојног планирања или докумената јавних политика у смислу закона којим се уређује плански систем (план развоја ЈЛС, секторске стратегије/програми и сл.);

(2.) међународне обавезе укључујући и обавезе које проистичу из процеса европских интеграција које су преузете током преговора о приступању Европској унији;

(3.) ефекте пројекта са аспеката климатских промена и њихову међузависност, односно ефекте пројекта у односу на обавезе Републике Србије преузете наднационалним иницијативама и међународним споразумима које се тичу ублажавања ефеката климатских промена или њиховом прилагођавању;

(4.) финансијске импликације пројекта на буџет Републике Србије, буџет аутономне покрајине или буџет ЈЛС;

(5.) корисност пројекта у односу на процењене трошкове и ризике;

(6.) могући утицај намераваног капиталног пројекта на социјални, економски, регионални и еколошки одрживи развој; утицај будућег пројекта на чиниоце животне средине (флору и фауну, земљиште, воду, ваздух, климу и пејзаж, материјална и културна добра и др) и њихову међусобну интеракцију;

(7.) институционалне капацитете предлагача идеје, односно овлашћеног предлагача за руковођење пројектним циклусом.

Само оне пројектне идеје у погледу којих су овлашћени предлагачи потврдили њихову релевантност, настављају пројектни циклус анализом предлога пројекта. У овој фази Овлашћени предлагач разрађује и припрема предлог пројекта, у сарадњи са предлагачем пројектне идеје и другим релевантним субјектима. Предлог пројекта на Обрасцу 2 мора бити детаљно разрађен и образложен, као и да садржи све релевантне информације на основу којих може бити предложен за финансирање.

Дефинисани предлог пројекта, овлашћени предлагач на Обрасцу 2 подноси у ПИМИС, односно на други начин доставља органу надлежном за послове финансија ЈЛС.

Предлози пројекта који су на Обрасцу 2 достављени организационој јединици за послове финансија до 10. јула текуће године, биће размотрени за финансирање у првом наредном буџетском циклусу (чл. 30. став 4. Уредбе).

Узимајући у обзир наведени рок као и неопходност усаглашавања пројектног циклуса са буџетским календаром, али и комплексност формулисања предлога пројекта на Обрасцу 2, потребно је да ЈЛС благовремено започну поступак припреме неопходне документације и тражених података. У том циљу, ходограм у оквиру овог приручника (одељак III-3.) садржи претходне кораке које је потребно предузети почевши од првог квартала календарске године. Претходни кораци нису изричито прописани правном регулативом, али су фактички неопходни како би се благовремено спровео пројектни циклус дефинисан Уредбом.

Организациона јединица за послове финансија у ЈЛС разматра примљене предлоге капиталних пројеката и даје мишљење о финансијском и имплементационом аспектима предлога пројеката. Мишљење о финансијском и имплементационом аспектима доноси се на основу података достављених на Обрасцу 2, као и на основу пратеће документације која поткрепљује достављене податке. У складу са праксом МФИН да за републичке капиталне пројекте своја мишљења доставља Комисији за капиталне инвестиције у формату посебних прилога уз листе, целисходно је да и надлежна орг. јединица у ЈЛС поступа на тај начин.

### ***Формирање предлога листе пројеката у припреми и поступање Локалне комисије***

Организациона јединица јединице локалне самоуправе надлежна за финансије сачињава **Предлог листе пројеката у припреми**, и то на основу редоследа којим је примила предлоге пројеката, и потом предлог листе доставља Локалној комисији (предложени модел листе пројеката у припреми налази се у прилогу овог приручника - Прилог 1).

Локална комисија разматра Предлог листе пројеката у припреми, и дужна је да у року од десет дана од достављања предлога, донесе одлуку о његовом усвајању.

Локална комисија разматра Предлог листе пројеката у припреми тако што анализира сваки пројекат појединачно, на основу достављених образаца пројектне документације, мишљења органа надлежног за послове финансија ЈЛС и друге документације.

Након разматрања, Локална комисија доноси одлуку о томе који пројекти ће се наћи на усвојеној Листи пројеката у припреми.

Када Локална комисија усвоји Листу пројеката у припреми, дужна је да о тој чињеници информисе све овлашћене предлагаче чији су се предлози пројеката нашли на усвојеној Листи пројеката у припреми.

### ***Припрема пројекта (Образац 3)***

У погледу предлога пројеката које је Локална комисија усвојила на Листи пројеката у припреми, и уз претпоставку да су такви пројекти/пројекат и дефинитивно укључени у буџет ЈЛС, односно да су и дефинитивно одобрена средства кроз Одлуку о буџету ЈЛС, *пројектни циклус* се наставља кроз припрему пројекта, као дела припремне фазе пројектног циклуса.

Припрема пројекта се спроводи кроз онај *буџетски циклус/циклусе* у којима су средства за припрему пројекта и обезбеђена, све док овлашћени предлагач не припреми и израду сву прописану документацију неопходну за оцену спремности пројекта. Током припреме пројекта, овлашћени предлагач израђује и прикупља студије, дозволе, као и сву потребну документацију. Дакле, током припреме пројекта, овлашћени предлагач је дужан да изради сву пројектно-техничку документацију која је потребна за спровођење пројекта. Законом којим се уређује планирање и изградња, дефинисани су плански и урбанистичко-технички документи неопходни за спровођење пројекта. Претходна студија оправданости и студија оправданости, уколико је њихова израда обавезна на основу релевантних прописа, као и други плански и урбанистичко технички документи, израђују се у овој фази пројектног циклуса локалног капиталног пројекта.

Сходно наведеном, припрема пројекта представља континуиран и сложен процес који подразумева предузимање низа правних и фактичких радњи, те је услед те чињенице потребно да овлашћени предлагач има разрађен план и временски оквир за предузимање потребних радњи.

Након спроведене припреме пројекта, односно када прикупи и изради сву потребну документацију, овлашћени предлагач попуњава Образац 3, који у одговарајућем буџетском циклусу, заједно са прописаном документацијом, доставља организационој јединици надлежној за послове финансија ЈЛС, ради оцене спремности пројекта. (Образац 3 подноси се у ПИМИС, односно до успостављања ПИМИС-а у пуном обиму, на други погодан начин).

Образац 3 садржи податке и информације на основу којих може да се утврди степен спремности пројектно-техничке документације, односно спремност пројекта за финансирање и реализацију.

Подаци и информације које је потребно попунити у овом обрасцу, поред осталог, односе се на прибављену пројектно-техничку документацију и потребне дозволе и одобрења, институционалне капацитете неопходне за реализацију пројекта, економско финансијски аспект пројекта, предвиђене ризике у реализацији пројекта, информације од значаја за оцену утицаја пројекта на животну средину и друге релевантне информације од значаја за оцену спремности пројекта.

Сама садржина обрасца, односно захтевани подаци и информације које је потребно попунити, указују на комплексност и значај припреме пројекта, коју сходно томе овлашћени предлагач мора спровести на адекватан начин, да би тиме створио предуслове за подношење Обрасца 3 и тиме омогућио оцену спремности пројекта.

### *Оцена спремности пројекта*

Након припреме пројекта од стране овлашћеног предлагача, следи оцена спремности пројекта, током које организациона јединица надлежна за послове финансија ЈЛС разматра и анализира податке, информације и документацију достављену уз Образац 3, и на основу тога врши прелиминарну контролу достављене документације. У том процесу, може захтевати од овлашћеног предлагача додатна појашњења, информације или мишљење, а ради сврсисходнијег и детаљнијег разматрања и сагледавања достављеног пројекта. Овлашћени предлагач је дужан да се изјасни у року од 20 дана од дана пријема наведеног захтева.

Након разматрања информација садржаних на Обрасцу 3 и анализе достављене документације, организациона јединица надлежна за послове финансија ЈЛС даје мишљење о финансијском и имплементационом аспектима пројекта.

**Сматра се да је пројекат припремљен** ако организациона јединица надлежна за послове финансија ЈЛС утврди да се ради о пројекту који **поседује комплетну документацију**, што подразумева спремност пројектно-техничке и планске документације у смислу прописа којима се уређује планирање и изградња, односно који је спреман за спровођење поступка јавне набавке.

### **Формирање предлога листе припремљених пројеката и поступање Локалне комисије - селекција пројекта**

Припремна фаза пројектног циклуса завршава се селекцијом пројеката.

Организациона јединица надлежна за послове финансија ЈЛС, припрема **Предлог листе припремљених пројеката** у коју се капитални пројекти уносе по редоследу којим су јој и достављени (предложени модел листе припремљених пројеката налази се у прилогу овог приручника – Прилог 2).

Локална комисија разматра Предлог листе припремљених пројеката тако што анализира сваки пројекат појединачно, на основу достављених образаца пројектне документације, мишљења органа надлежног за послове финансија ЈЛС и друге документације.

Након разматрања, Локална комисија доноси одлуку који пројекти ће се наћи на усвојеној Листи припремљених пројеката.

Након разматрања пројеката који се налазе на Предлогу листе припремљених пројеката, као и пратеће документације, Локална комисија усваја припремљене пројекте на Листи припремљених пројеката – најкасније у року од десет дана од дана достављања предлога листе. Локална комисија **при томе врши рангирање** пројеката на основу: усклађености локалног капиталног пројекта са планским документима и степена припремљености, али и узимајући у обзир све околности, а нарочито процену утицаја на чиниоце животне средине (флору и фауну, земљиште, воду, ваздух, климу и пејзаж, материјална и културна добра и др) и њихову међусобну интеракцију.

Рангирањем пројеката на Листи припремљених пројеката, Локална комисија суштински одлучује који пројекти са предметне листе ће имати приоритет у финансирању. Када Локална комисија усвоји Листу припремљених пројеката, дужна је да о тој чињеници информише све овлашћене предлагаче чији су се предлози пројеката нашли на усвојеној Листи припремљених пројеката.

## **III-5. ФАЗА РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРОЈЕКТНОГ ЦИКЛУСА**

### **Реализација локалног капиталног пројекта**

Окончањем припремне фазе капиталног пројекта, наступа фаза реализације у пројектном циклусу, која подразумева уговарање и извођење радова или пружање услуга, односно предузимање свих фактичких и правних радњи потребних за изградњу или санацију објекта.

Током реализације локалног капиталног пројекта, овлашћени предлагач сачињава план реализације који садржи податке о планираним финансијским и временским пројекцијама потребним за реализацију пројекта, и тај план на Обрасцу 5 подноси у ПИМИС, односно до успостављања ПИМИС-а у пуном обиму, на други начин доставља организационој јединици надлежној за послове финансија ЈЛС. Достављање Обрасца 5 се врши до краја календарске године у којој је пројекат усвојен на Листи припремљених пројеката (подразумева се и да је укључен у Нацрт одлуке о буџету за наредну годину у којој стартује финансирање фактичке реализације усвојеног капиталног пројекта, тако да је план реализације неопходан пред почетак реализације).

Након достављања Обрасца 5, овлашћени предлагач на свака три месеца сачињава извештај о напретку реализација капиталног пројекта који на Обрасцу 6 подноси у ПИМИС, односно на други начин доставља организационој јединици надлежној за послове финансија ЈЛС. На тај начин, организациона јединица надлежна за послове финансија ЈЛС може да континуирано пореди податке о планираним аспектима реализације пројекта који су достављени на Обрасцу 5 - са подацима о фактичком спровођењу реализације пројекта, које периодично, у дефинисаном периоду извештавања, овлашћени предлагач доставља на Обрасцу 6 - и да анализом кључних показатеља учинка, утврди да ли се капитални пројекат спроводи у складу са планом реализације.

Ради свеобухватног дефинисања овог поступка, Министар финансија је 21. новембра 2023. године донео Правилник о праћењу реализације и рационализацији капиталних пројеката („Службени гласник РС”, број: 103/23), којим је ближе прописан начин и режим праћења реализације капиталног пројекта, врсте и референтне вредности показатеља учинка, као и рационализација капиталног пројекта.

### ***Измена плана реализације и рационализација пројекта***

Уколико анализом кључних показатеља учинка организациона јединица надлежна за послове финансија ЈЛС утврди да се локални капитални пројекти не спроводи у складу са планом реализације (Образац 5), подноси захтев овлашћеном предлагачу да достави образложење разлога за одступање, са доказима за своје наводе, као и измењени план реализације који се доставља на Обрасцу 5.

Наведену документацију организациона јединица надлежна за послове финансија доставља Локалној комисији, која одлучује о спровођењу поступка корекције. Уколико Локална комисија донесе одлуку о корекцији капиталног пројекта, реализација пројекта се спроводи у складу са измењеним планом реализације. Међутим, ако Локална комисија утврди да се реализација капиталног пројекта не може спровести на основу измењеног плана реализације, односно кроз корекцију пројекта, спроводи се рационализација пројекта, која подразумева одлагање или гашење пројекта.

Одлагање пројекта представља привремени прекид у спровођењу реализације пројекта у одређеном периоду, док трају неповољне околности које су и проузроковале одлагање, те наставак реализације тог пројекта након престанка неповољних околности.

Гашење пројекта се спроводи у изузетним околностима и подразумева трајан прекид реализације пројекта и брисање локалног капиталног пројекта са Листе припремљених пројеката.

### ***Завршетак пројекта***

Након окончања реализације пројекта, у року од 60 дана, овлашћени предлагач је дужан да на Обрасцу 7 поднесе у ПИМИС завршни извештај о спроведеном капиталном пројекту, односно до успостављања ПИМИС-а у пуном обиму, да на други начин достави организационој јединици надлежној за послове финансија ЈЛС – која је у обавези да обавести Локалну комисију о капиталним пројектима чији завршетак реализације је констатован, односно евидентиран на описани начин.

Обавештењем Локалне комисије о завршетку локалног капиталног пројекта, спроведен је целокупан пројектни циклус у складу са Уредбом.

### III-6. ТЕКУЋИ КАПИТАЛНИ ПРОЈЕКТИ

Одредбама члана 32. Уредбе прописано је да су за капиталне пројекте који нису завршени до тренутка ступања на снагу ове уредбе, а били су предмет примене Уредбе о управљању капиталним пројектима ("Службени гласник РС", бр. 51/19 и 139/22) - овлашћени предлагачи дужни да у року од 120 дана од дана ступања на снагу ове уредбе, у ПИМИС унесу образац, односно документа који одговарају фази у којој се постојећи пројекат налази у складу са одредбама ове уредбе и да се даљи поступак настави у складу са одредбама ове уредбе.

Дакле, у погледу капиталних пројеката код којих је поступак оцене и праћења започет у складу са претходном правном регулативом, а није завршен до тренутка ступања на снагу Уредбе, пројектни циклус се наставља у оној фази у којој се тај пројекат налази, и то у складу са одредбама Уредбе.

Пример 6: Спровођење капиталног пројекта започето је у складу са претходним правним оквиром, а у тренутку ступања на снагу Уредбе, капитални пројекат се налази у фази реализације. Сходно цитираној одредби, овлашћени предлагач је дужан да настави пројектни циклус, што значи да је дужан да попуни и достави план реализације, односно Образац број 5, те да спроведе пројектни циклус до краја, у складу са одредбама актуелне Уредбе.

## IV. ОДРЕДБЕ УРЕДБЕ КОЈЕ СЕ НЕ ПРИМЕЊУЈУ НА ЛОКАЛНЕ КАПИТАЛНЕ ПРОЈЕКТЕ

### IV-1. EKS POST-ЕВАЛУАЦИЈА

Одредбама члана 23. Уредбе прописана је оцена ефеката реализованог капиталног пројекта (eks-post евалуација), а која се спроводи **три године након завршетка пројекта**, тако што овлашћени предлагач подноси у ПИМИС извештај о ефектима капиталног пројекта. Овлашћени предлагач сагледава ефекте који су постигнути реализацијом капиталног пројекта и врши њихово упоређивање са првобитно планираним и процењеним ефектима на остварење друштвеног, економског, регионалног и одрживог развоја, укључујући ефекте капиталног пројекта на чиниоце животне средине (флору и фауну, земљиште, воду, ваздух, климу и пејзаж, материјална и културна добра и др.) и њихову међусобну интеракцију, као и постигнуте ефекте са аспекта климатских промена.

Међутим, у складу са Уредбом, **оцена ефеката реализованог капиталног пројекта (eks-post евалуација) не спроводи се за Локалне капиталне пројекте.**

Ипак, на овом месту указујемо да је и за ЈЛС важно сагледавање ефеката капиталних пројеката и да се оно очекује у ширем контексту планског и буџетског система. Будући да се у случају локалних капиталних пројеката који су у режиму примене Уредбе ради о значајним локалним инвестицијама, велике друштвене и економске релевантности, неминовно је сагледавање и дугорочнијих постигнућа ових пројеката. Овакви капитални пројекти представљају мере или делове мера у оквиру плана развоја ЈЛС и/или секторских планских докумената – за које је обавезно спровођење екs-post евалуације. На ово указује и Упутство за извештавање о учинку програмског буџета. У том смислу, чак и без нормиране обавезе оцене ефеката капиталног пројекта у оквиру циклуса капиталног пројекта за ЈЛС (кроз ПИМИС и сл.), напомињемо да она не може бити у потпуности занемарена од стране ЈЛС.

## IV-2. ПРЕТХОДНА СТУДИЈА ИЗВОДЉИВОСТИ И СТУДИЈА ИЗВОДЉИВОСТИ

Одредбама чл. 24 и 25. Уредбе дефинисан је појам претходне студије изводљивости и студије изводљивости. Одредбама члана 26. став 1. Уредбе прописано је да се претходна студија изводљивости и студија изводљивости израђују за републичке капиталне пројекте за које није израђена претходна студија оправданости и студија оправданости у складу са законом којим се уређује планирање и изградња.

**Међутим, обавеза израде претходне студије изводљивости и студије изводљивости не примењује се на локалне капиталне пројекте, већ се у погледу ових пројеката искључиво примењују одредбе Закона о планирању и изградњи којима се уређује садржина и израда претходне студије оправданости и студије оправданости.**

Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр: 72/2009, 81/2009, 64/2010 – Одлука УС РС, 24/2011.....и 62/23), прописано је да се претходном студијом оправданости утврђује нарочито просторна, еколошка, друштвена, финансијска, тржишна и економска оправданост инвестиције за варијантна решења дефинисана генералним пројектом, на основу којих се доноси плански документ, као и одлука о оправданости улагања у претходне радове за идејни пројекат и израду студије оправданости, док се студијом оправданости одређује нарочито просторна, еколошка, друштвена, финансијска, тржишна и економска оправданост инвестиције за изабрано решење, разрађено идејним пројектом, на основу које се доноси одлука о оправданости улагања, за пројекте у чијем финансирању учествују корисници јавних средстава, без обзира на то да ли је инвеститор корисник јавних средстава. Одредбама наведеног закона прописано је и у којим случајевима је обавезна израда претходне студије оправданости и студије оправданости.

## V. ИЗВЕШТАЈ О РАДУ ЛОКАЛНЕ КОМИСИЈЕ ЗА КАПИТАЛНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ

Поред овлашћења и дужности које Локална комисија спроводи у оквиру пројектног циклуса локалних капиталних пројеката, одредбама члана 29. став 10. Уредбе прописана је и обавеза подношења периодичног извештаја о раду МФИН.

Локална комисија за капиталне инвестиције дужна је да МФИН, на сваких шест месеци, достави извештај о раду који садржи основне податке о капиталним пројектима из њене надлежности.

Основни подаци о капиталном пројекту обухватају: назив капиталног пројекта, предлагача пројектне идеје, овлашћеног предлагача, вредност пројекта, предвиђени рок за реализацију, изворе финансирања пројекта, статус пројектног циклуса капиталног пројекта у тренутку подношења извештаја (Прилог 3 – модел за Извештај о раду Локалне комисије за капиталне инвестиције).

Уз извештај о раду, доставља се и усвојена листа пројеката у припреми, усвојена листа припремљених пројеката, као и закључци о корекцији пројекта, односно закључци о рационализацији пројекта.

Наведена документација доставља се уколико је усвојена у периоду на који се односи извештај о раду.

Уколико у периоду извештавања на који се односи извештај о раду није спроведен пројектни циклус локалних капиталних пројеката, Локална комисија је дужна да и о тој чињеници обавести МФИН (доставиће извештај о раду у којем ће констатовати наведену чињеницу).

## VI. ЗАКЉУЧАК

Спровођење пројектног циклуса у складу са прописаним поступком омогућује селекцију, односно одабир капиталних пројеката чија реализација ће се осликати кроз вишеструке позитивне ефекте на становништво ЈЛС, путем унапређења инфраструктуре, социјалне и здравствене заштите, образовања, дистрибуције енергената, саобраћајне повезаности, као и повећане привредне активности.

Сходно наведеном, предуслов за делотворно и ефикасно управљање јавним средствима јесте спровођење пројектног циклуса локалних капиталних пројеката на прописани начин. Надамо се да смо предметним приручником успели да приближимо градовима и општинама процес у складу са Уредбом, као и да ће пратећи модели материјала помоћи примену од стране ЈЛС посебно до укључивања у ПИМИС.

## ПРИЛОЗИ

Прилог 1 – Листа капиталних пројеката у припреми

Прилог 2 – Листа припремљених капиталних пројеката

Прилог 3 – Извештај о раду Локалне комисије за капиталне инвестиције