Смернице локалним самоуправама за организацију процеса предлагања, оцењивања, одабира, праћења и вредновања капиталних пројеката

Ажурирана верзија, мај 2025.

Садржај

[Увод 3](#_Toc198803210)

[Правни оквир за процес предлагања, реализације и праћења капиталних пројеката вредности изнад 2 милиона ЕУР 4](#_Toc198803211)

[Процес предлагања и буџетирања капиталних пројеката у локалној самоуправи за пројекте вредности испод 2 милиона ЕУР 7](#_Toc198803212)

[Методолошка усклађеност са Уредбом о капиталним пројектима 7](#_Toc198803213)

[Буџетски календар локалне власти 8](#_Toc198803214)

[Учесници у процесу предлагања и буџетирања капиталних пројеката 9](#_Toc198803215)

[Календар процеса предлагања и буџетирања капиталних пројеката 9](#_Toc198803216)

[Кораци процеса предлагања и буџетирања капиталних пројеката 10](#_Toc198803217)

[I. Радно тело за капиталне пројекте ЈЛС 10](#_Toc198803218)

[II. Предлагање капиталних пројеката 11](#_Toc198803219)

[III. Оцењивање капиталних пројеката 13](#_Toc198803220)

[IV. Рангирање капиталних пројеката 14](#_Toc198803221)

[V. Израда Нацрта одлуке о буџету и јавна расправа о инвестиционом делу буџета 15](#_Toc198803222)

[VI. Праћење реализације капиталних пројеката, извештавање и вредновање 16](#_Toc198803223)

# Увод

Програм EU Exchange 6 финансирала је Европска унија у оквиру националног Програма ИПА 2019 и спроведен је у режиму директног управљања, што значи да је Делегација ЕУ у Србији имала најзначајнија управљачка овлашћења. Кључне ресорно надлежне институције на националном нивоу биле су Министарство финансија (МФИН) и Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП), уз Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) и Министарство за европске интеграције (МЕИ). Као и у претходним фазама Програма Exchange, Стална конференција градова и општина (СКГО) имала је улогу имплементационог партнера и непосредне одговорности у погледу реализације планираних програмских активности. Укупна вредност Програма била је 2 милиона евра (донација ЕУ), и спроведен је у периоду од три и по године, од септембра 2021. до фебруара 2025. године.

У оквиру EU Exchange 6, настављен је вишегодишњи рад са локалним самоуправама (ЛС) на унапређивању процеса локалног планирања и реалистичног финансирања приоритета. Програм је био усредсређен на пружање стручне подршке ЛС за правилну и свеобухватну примену развојног и средњорочног планирања, капиталног буџетирања и транспарентног управљања буџетом, као и финансијског управљања и контроле и интерне ревизије. Поједине програмске активности дизајниране су тако да обухватају све ЛС у Србији, док је у друге укључен ограничен број ЛС (по јавним позивима за конкретну подршку – тј., на бази конкурса за израду планова развоја, израду средњорочних планова и унапређење планирања и буџетирања капиталних пројеката ЛС као и за унапређење финансијског управљања и интерне контроле). Спровођење стручне подршке реализовано је у складу са реформским и законским захтевима, прописаним методологијама, као и добрим праксама и доступним приручницима и упутствима.

Током трајања Програма кроз два јавна позива, изабрано је 20 ЈЛС у којима су реализовани пакети подршке за унапређење планирања и буџетирања капиталних пројеката (у даљем тексту: КП) у којима је подршка усмерена на успостављање/унапређење процеса који води формирању реалистичног прегледа капиталних пројеката - расхода за укључивање у средњорочни оквир буџета у складу са Законом о буџетском систему (у даљем тексту: ЗоБС), али и консолидовању планских процеса на бази пакета прописа о планском систему, Закона о локалној самоуправи и статута локалних самоуправа.

Након завршетка реализације пакета подршке у 20 локалних самоуправа, у оквиру Програма EU Exchange 6 припремљене су Смернице које су пред Вама као водич за предлагање капиталних пројеката кроз буџетске процесе.

У уводном делу Смерница дат је кратак приказ Уредбе о капиталним пројектима која је релевантна за процес предлагања, реализације и праћења локалних КП вредности изнад 2 милиона ЕУР, док се у наставку (и у највећем делу) Смерница обрађује процес који се односи на КП ЈЛС вредности испод 2 милиона ЕУР на које се Уредба не примењују.

|  |
| --- |
| На овом месту наглашавамо стога, да се ове **смернице, дати модели и инструкције** **управо и односе на КП ЈЛС који су изван режима примене Уредбе у пуном смислу**. Израђене су на начин да прате методолошки концепт Уредбе, али уз прилагођавања која омогућавају једноставније спровођење од стране ЈЛС, како би биле примењене у случају бројних КП ЈЛС чија је процењена вредност испод прага дефинисаног Уредбом, а који су у пракси највећег броја градова и општина заправо и најзаступљенији.  За локалне КП на које се Уредба примењује – за ЈЛС је обавезно предузимање свих корака и коришћење документације у складу са Уредбом и пратећим правилницима. |

Циљ Смерница је приказ организације комплетног процеса управљања КП: од предлагања, оцењивања и рангирања капиталних пројеката у складу са буџетским календаром локалне власти, преко укључивања у буџет ЈЛС, а затим праћења спровођења, извештавања о реализацији КП и вредновања - уз давање модела докумената и препорука за њихово успешно прилагођавање Вашој ЛС.

# Правни оквир за процес предлагања, реализације и праћења капиталних пројеката вредности изнад 2 милиона ЕУР

У другој половини 2023. године **усвојена је Уредба о капиталним пројектима**[[1]](#footnote-1) (у даљем текст: Уредба) као и пратећи Правилници[[2]](#footnote-2). Уредба одређује садржину, начин припреме, оцену и одабир, као и праћење реализације и извештавање о реализацији капиталних пројеката у Републици Србији у складу са Законом о буџетском систему[[3]](#footnote-3).

Уредба на следећи начин **дефинише капитални пројекат**:

„Капитални пројекти су пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за Републику Србију, аутономну покрајину, односно јединице локалне самоуправе, 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, чији је век трајања, односно коришћења дужи од једне године, а у функцији су јавног интереса“.

Уредба се примењује на капиталне пројекте:

* Који се (су)финансирају из јавних прихода и примања
* За које се захтева издавање гаранције РС
* Који се (су)финансирају из средстава фондова ЕУ/међународних институција/других држава
* За које се захтева давање субвенције/додељује субвенција

(дефинисано за републичке КП у комбинацији са прагом/процењеној вредности КП)

**Капитални пројекти** на које се примењују одредбе Уредбе **се класификују** према нивоу власти из чијег буџета се врши финансирање и према процењеним трошковима КП. Уредба класификује КП према *нивоу власти* и *процењеним трошковима* капиталног пројекта на следећи начин:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Републички капитални пројекти |  | преко 20 милиона ЕУР |
| Покрајински капитални пројекти |  | преко 2 милиона ЕУР |
| Локални капитални пројекти |  | преко 2 милиона ЕУР |

При томе: уколико КП испуњава услове за класификацију у две или три категорије (по нивоу власти) сматраће се да је то капитални пројекат вишег нивоа власти.

Када је у питању процењена вредност пројекта, Уредба наводи да се КП не сме се делити на више пројеката с циљем избегавања обавеза прописаних Уредбом.

Поред тога, важно је нагласити да се Уредба примењује на пројекте изнад дефинисаних лимита процењених трошкова пројекта, док за остале КП треба да послужи као општа методологија за правилно управљање капиталним пројектима (кроз све обухваћене фазе пројектног циклуса).

**Уредба** у оквиру пројектног циклуса **препознаје две фазе**: припремну и фазу реализације. Појединачно фазе пројектног циклуса подразумевају следеће активности:

1. **Припремна фаза**

* Предселекција пројектне идеје
* Анализа предлога пројекта
* Припрема пројекта
* Оцена спремности пројекта
* Селекција

1. **Фаза реализације**

* Реализација пројекта
* Измена плана реализације и рационализација пројекта
* Завршетак пројекта
* Оцена ефеката реализованог пројекта (екс-пост евалуација)

Уредба дефинише и **учеснике у пројектном циклусу**:

* **Предлагач пројектне идеје** - корисник јавних средстава у смислу ЗоБС, који намерава да реализује КП у циљу остваривања одређеног јавног интереса и који пројектну идеју предлаже и реализује преко овлашћеног предлагача
* **Овлашћени предлагач капиталног пројекта** - орган локалне самоуправе, односно други директни корисник буџетских средстава у смислу ЗоБС, а посредством кога предлагач идеје реализује капитални пројекат
* **Јединица за управљање капиталним пројектом** - тело које се образује код овлашћеног предлагача ради обављања свих послова у вези са капиталним пројектом.
* **Локална комисија за капиталне инвестиције** (такође и комисије за друге нивое власти)

Када је у питању Локална комисија за капиталне инвестиције, Уредба јасно дефинише њен састав као и надлежности и послове. **Чланови Локалне комисије** су:

* председник Скупштине општине/града
* председник општине/градоначелник
* начелник општинске/градске управе односно начелник општинске/градске управе надлежан за послове финансија уколико је организација у више управа

**Одлуку о именовању** Локалне Комисије за капиталне инвестиције доноси Скупштина локалне самоуправе, а оригинални примерак Одлуке се дописом доставља МФИН/Сектору надлежном за КП.

Локална Комисија за капиталне инвестиције доноси Пословник о раду, а за њене потребе административне и стручно-техничке послове обавља организациона јединица надлежна за послове финансија ЛС.

Када су у питању **послови и надлежности локалне Комисије за капиталне инвестиције** они су дефинисани на начин да Комисија:

* Сагледава КП у контексту значаја за економски развој и одлучује о укључивању трошкова реализације КП у буџет
* Врши потврду усклађености КП са планским документима (плановима развоја, стратегијама, програмима и сл.)
* Врши *рангирање капиталних пројеката*, по више основа:

- усклађености са планским документима и

- степену припремљености

* Осигурава усклађеност између различитих извора финансирања
* Доноси закључак о корекцији пројекта на основу измењеног плана реализације/закључак о спровођењу рационализације КП

Поред тога, у складу са Уредбом, Локална Комисија за капиталне инвестиције дужна је да доставља на сваких 6 месеци МФИН извештај о раду, односно усвојену листу пројеката у припреми као и усвојену листу припремљених пројеката, а поред тога доставља и закључке о корекцији пројеката/о спровођењу рационализације капиталних пројеката.

Уредбу и пратеће правилнике можете преузети на следећем линку <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/propisi2>

Надлежни Сектор МФИН и СКГО су периоду трајања Програма EU Exchange 6 је у припремили модел *Одлуке о образовању и начину рада локалне комисије за капиталне инвестиције општине/града* као и модел *Пословника о раду локалне комисије за капиталне инвестиције.* Наведене моделе можете преузети на интернет страници СКГО посвећеној буџетском процесу у ЈЛС на следећем линку: <https://www.skgo.org/strane/225>

# Процес предлагања и буџетирања капиталних пројеката у локалној самоуправи за пројекте вредности испод 2 милиона ЕУР

## Методолошка усклађеност са Уредбом о капиталним пројектима

У наставку Смерница које су поред Вама, приказан је процес заснован на искуству 20 ЈЛС које су уз подршку Програма успешно спровеле процес предлагања, oцењивања и рангирања капиталних пројекта и њихово укључивање у Одлуку о буџету општине/града, а у складу са расположивим финансијским ресурсима. Пилотиран је додатно и приступ у погледу дела циклуса управљања КП који се односи на праћење, спровођења и извештавање. У том смислу, процес описан у Смерницама намењен је ЛС за примену приликом припреме, оцене, одабира, праћења реализације, извештавања о учинку и вредновању КП на које се не примењују одредбе Уредбе о капиталним пројектима, односно на оне чији су **процењени** трошкови испод 2.000.000 евра у динарској противвредности (по званичном средњем курсу Народне банке Србије, *на почетку пројектног циклуса*) - у циљу управљања процесом који није обавезујући кроз одредбе Уредбе о капиталним пројектима.

Процес је и за ове КП методолошки усклађен са Уредбом, како њене одредбе и налажу (члан 2. став 4.), уз додатак прилагођених модела докумената и јасно дефинисаних корака тестираних и успешно спроведених у 20 ЈЛС у Србији (9 градова и 11 општина).

И за овај процес, важећи појам капиталног пројекта је следећи:

**„Капитални пројекти су пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за Републику Србију, аутономну покрајину, односно јединице локалне самоуправе, 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, чији је век трајања, односно коришћења дужи од једне године, а у функцији су јавног интереса“.**

Важно је поновити да Уредба наглашава да се капитални пројекат (посматран као функционална целина) *не сме делити* на више пројеката како би се разврстао у нижу категорију КП и тиме избегле обавезе прописане Уредбом у смислу процеса и прописане документације. Имајући у виду да већина ЛС у Републици Србији не планира и не управља КП вредности преко 2 милиона евра, односно број таквих КП у ЈЛС је сразмерно мали, Смернице управо разрађују организацију процеса која се на њих односи, и тиме конкретизују одредбе Уредбе које упућују да се планирање расхода за КП спроводи у складу са годишњим Упутством за припрему одлука о буџету локалних власти, и у складу са Законом буџетском систему.

## Буџетски календар локалне власти

Буџетски календар локалне власти дефинисан је у члану 31. ЗоБС. Рокови дати у наредној табели представљају крајње рокове за извршење наведених активности:

|  |  |
| --- | --- |
| **Крајњи рок** | **Активност** |
| 01. август | организациона јединица надлежна за послове финансија доставља упутство за припрему нацрта буџета локалне власти |
| 15. септембар | директни корисници средстава буџета локалне власти достављају предлог финансијског плана организационој јединици надлежној за послове финансија, за буџетску и наредне две фискалне године, који садржи извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће године |
| 01. новембар | организациона јединица надлежна за послове финансија доставља нацрт одлуке о буџету надлежном извршном органу локалне власти (градском/општинском већу) |
| 15. новембар | надлежни извршни орган локалне власти (веће) доставља предлог одлуке о буџету скупштини локалне власти |
| 20. децембар | скупштина локалне власти доноси одлуку о буџету локалне власти |
| 25. децембар | организациона јединица надлежна за послове финансија доставља министру одлуку о буџету локалне власти. |

## Учесници у процесу предлагања и буџетирања капиталних пројеката

* Предлагач (идеје) капиталног пројекта (Корисник јавних средстава – КЈС)
* Овлашћени предлагач капиталног пројекта (Директни корисник буџетских средстава)
* Радно тело ЈЛС за капиталне пројекте на које се не примењује Уредба о капиталним пројектима (у даљем тексту: Радно тело)
* Организациона јединица (ОЈ) надлежна за послове финансија ЈЛС (административна и стручно-техничка подршка Радном телу)

Под *буџетирањем* капиталних пројеката у Смерницама подразумева се сет корака, односно део процеса који води укључивању капиталних пројеката у буџет ЛС.

## Календар процеса предлагања и буџетирања капиталних пројеката

Имајући у виду рокове дате за припрему и усвајање Одлуке о буџету локалне власти и са идејом правовременог одвијања процеса предлагања и буџетирања капиталних пројеката, неопходне активности и предложени рокови приказани су у табели која следи:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Активност** | **Одговорност** | **Рок** |
| Слање обрасца за предлагање капиталних пројеката | Организациона јединица надлежна за послове финансија | март-април (могуће и што раније у току године) |
| Подношење предлога капиталних пројеката у договореном обрасцу | Индиректни (и остали КЈС) и директни буџетски корисници | мај-јул |
| Провера комплетности предлога пројекта | Организациона јединица надлежна за послове финансија | мај-јул |
| Допуна некомплетних предлога пројеката | Индиректни (и остали КЈС) и директни буџетски корисници | 10 дана од дана пријема захтева за допуном |
| Оцена и рангирање пројеката према усвојеним критеријумима/категоријама | Радно тело за КП ЈЛС | 2 недеље од дана пријема коначних предлога пројеката (након тражених допуна и измена) |
| Укључивање КП у предлог финансијског плана | Предлагачи у координацији са ОЈ надлежном за послове финансија | август-септембар |
| Израда Нацрта одлуке о буџету ЈЛС | ОЈ надлежна за послове финансија | септембар - октобар |
| Јавна расправа о Нацрту одлуке о буџету (обавезно бар о инвестиционом делу Нацрта одлуке) | Општинско/градско веће и ОЈ надлежна за послове финансија | Друга половина октобра/почетак новембра |

# Кораци процеса предлагања и буџетирања капиталних пројеката

## I. Радно тело за капиталне пројекте ЈЛС

У складу са концептом из Уредбе и приступом у овим смерницама, градовима и општинама се саветује успостављање посебног Радног тела (може бити именовано и као комисија и сл., али је боље терминолошки одвојити) које ће бити задужено за КП ЈЛС на које се Уредба не примењује у пуном режиму. Ово Радно тело ЈЛС треба такође да буде успостављено на начин да окупља доносиоце одлука, секторски надлежне особе и учеснике компетентне за КП, али за разлику од Локалне Комисије у смислу Уредбе, нема уско и стриктно дефинисан обавезни састав.

У погледу предвиђених надлежности и поступања, приступ је опредељен по узору на Локалну Комисију у смислу Уредбе, уз одређена прилагођавања сходно оперативнијем карактеру Радног тела. У том смислу, Радно тело за КП ЈЛС спроводи следеће задатке: оцену предлога КП, рангирање и селекцију/одабир КП за укључивање у буџет ЈЛС, као и сагледавање завршних извештаја о спроведеним капиталним пројектима.

Давањем оцена за сваки од предложених КП, Радно тело квалификује стратешку релевантност КП, као и имплементационе и финансијске аспекте пројекта (спремност КП за финансирање). Кроз сагледавање завршних извештаја, Радно тело сагледава успешност реализације КП и постизања планираних учинака.

Састав Радног тела чине представници ЛС (председник тела, заменик и чланови – сви са правом гласа, тј., капацитетом у оцењивању итд.). Радно тело образује градско/општинско веће, и одређује њен састав, задатке, начин рада и одлучивања.

**Прилог 1 – Модел Решења о образовању и начину рада Радног тела ЈЛС за КП на које се не примењује Уредба о капиталним пројектима**

**Техничка подршка**

Техничку подршку Радном телу (али и координацију са предлагачима КП) најчешће пружа ОЈ ЛС надлежна за послове финансија, самостално и/или у координацији са другим релевантним ОЈ (нпр., надлежним за инвестиције, урбанистичке послове, јавне набавке, и сл.) у зависности од организационе структуре конкретне ЛС.

Техничка подршка задужена је за спровођење административних и стручно-техничких послова, а конкретно: комуницира са предлагачима, прикупља и администрира пројектне обрасце, врши проверу комплетности пројектних предлога, шаље захтеве за измене/допуне предлагачима, односно враћа предлоге на допуну. Пружа, по потреби, подршку члановима Радног тела за примену модела/алата за оцењивање КП, даје неопходна појашњења и сл. Даље, након оцењивања предлога КП од стране Радног тела, техничка подршка има задатак да обједини оцењене обрасце, сабере оцене, обради просек, направи ранг листу и групише пројекте у две дефинисане категорије.

## II. Предлагање капиталних пројеката

Предлагач пројектне идеје је **корисник јавних средстава** у смислу ЗоБС (дакле и установе, предузећа, основане од стране ЛС, итд.), који намерава да реализује КП у циљу остваривања одређеног јавног интереса и који пројектну идеју предлаже и реализује преко **овлашћеног предлагача**. Овлашћени предлагач КП је орган локалне самоуправе, односно други директни корисник буџетских средстава у смислу ЗоБС, а посредством кога предлагач идеје реализује КП (део јединствене управе ЈЛС или посебна управа ЈЛС). Категорије предлагача могу се и поклапати (тј., овлашћени предлагач може истовремено бити и предлагач идеје КП).

***Предлагачи капиталних пројеката*** достављају своје пројектне предлоге, а Радно тело их оцењује и рангира, у циљу одабира предлога КП који би били укључени у финансијске планове. Предлагачи припремају и достављају предлоге КП у оквиру обрасца (претходно достављеног КЈС/потенцијалним предлагачима од стране ОЈ надлежне за послове финансија).

**Прилог 2 – Образац за предлагање капиталних пројеката са упутством**

Образац за предлагање капиталних пројеката је образац који ОЈ надлежна за послове финансија/техничка подршка доставља свим КЈС. Образац је у ексел формату и има два листа: предлог КП и упутство за попуњавање првог листа. Корисници/предлагачи попуњавају први лист уз консултовање другог листа, односно упутства. Од предлагача се очекује да попуне сва тражена поља у оквиру обрасца и да дају што прецизније информације. Посебно наглашавамо значај попуњавања поља која се директно оцењују, а односе се на:

- **стратешку релевантност предлога КП**, односно на проблем који је потребно решити, начин решавања и утицај на циљну групу, циљ и очекивани резултат капиталног пројекта, потребне активности за реализацију пројекта, допринос остварењу циља дефинисаног планским документима (планови развоја, стратегије, програми и сл.), односно допринос достизања показатеља учинка дефинисаног на нивоу циља у оквиру планског документа;

- **финансијски аспект** (трошкове реализације КП, процену годишњих оперативних трошкова и трошкова одржавања, ресурсе потребне за одрживост пројекта, процену извора финансирања);

- **имплементациони аспект** (временски оквир реализације, ризике и начине превазилажења препознатих ризика).

На наведена поља се даје директна оцена, док је и сва друга поља потребно попунити, како би чланови Радног тела адекватно сагледали све елементе и аспекте предложеног КП. У случају да предлагач одређена поља не може да попуни самостално и након консултовања упутства, има могућност консултовања техничке подршке или других ОЈ ЛС, што се прецизније наводи у оквиру пратећег дописа.

Како **релевантност** представља најзначајнији аспект, због чега се и бодује половином укупних бодова, од предлагача се очекује да укаже на директну везу са планским документима, пре свега на локалном нивоу, односно прикаже мерљив допринос показатељу учинка (поља у обрасцу 2.4.1. – 2.4.3.).

Посебну пажњу обратити да се један образац попуњава за један КП, и да се неће у обзир узимати пројекти приказани збирно, као ни интервенције/захтеви приказани кроз више образаца, у форми одвојених пројеката, а који представљају целину једног капиталног пројекта (тј., овако попуњене обрасце техничка подршка враћа предлагачу на корекције/измене, што свакако оптерећује и успорава процес). Потребно је предлагачима дати довољно времена да прикупе све потребне информације, како би што прецизније попунили образац, и како би Радно тело имало што тачније податке за фазу оцењивања.

Уз Образац за предлагање капиталних пројеката са упутством, ОЈ надлежна за послове финансија/техничка подршка шаље и допис који укључује додатне информације.

**Прилог 3 – Предлог дописа за слање предлагачима уз образац**

На основу поднетих предлога капиталних пројеката, врши се **провера комплетности предлога пројекта**. Проверава се да ли су попуњена сва тражена поља у оквиру обрасца за предлагање КП. Проверу комплетности предлога пројекта спроводи опредељена техничка подршка. Након провере комплетности предлога пројекта и елиминације пројеката који нису прошли ову фазу, предлози КП који улазе у наредну фазу (оцењивање) се достављају се Радном телу. Уколико поједини предлози КП имају мање недостатке, у смислу непопуњених поља или неадекватно попуњених, могу бити враћени предлагачима на допуну/модификацију, у складу са коментарима. За допуну/модификацију предлагачима треба дати рок од десетак дана.

## III. Оцењивање капиталних пројеката

Циљ оцењивања предлога КП је сагледавање основних елемената пројеката, као што су стратешка релевантност, имплементациони и финансијски аспект пројекта, квантификовање елемената који се оцењују и формирање ранг листе КП који би требало да буду укључени финансијске планове у наредној години/годинама. Оперативно посматрано, овај корак започиње тако што техничка подршка припрема материјал за Радно тело, на начин да у обрасце за предлагање капиталних пројеката укључује два додатна листа: оцена капиталног пројекта и упутство за оцењивање [Напомена: у овој фази образац за предлагање КП са упутством (2 листа) се спаја са обрасцем за оцењивање КП са упутством (2 листа), и тако обједињен (образац са 4 листа) се шаље Радном телу које врши оцењивање. У оцењивање улазе само пројекти који су прошли проверу комплетности.

**Прилог 4 – Образац за оцењивање капиталног пројекта са упутством**

Сваки члан Радног тела оцењује сваки од пристиглих предлога пројеката, односно сваки члан Радног тела добија онолико Образаца (ексел са 4 листа) колико је предлога КП прошло у фазу оцењивања. Оцењивање се врши уношењем броја бодова у први лист обрасца (Предлог КП) и то у колону Д, у поља означена бојом, односно код поља код којих је остављено место за унос оцене. Комисија приликом оцењивања консултује упутство за оцењивање (лист 4). Након уношења оцена у колону Д у оквиру листа 1, оцене ће се појавити и у листу 3 – оцена пројекта (подешено аутоматски). У лист 3 су за све елементе унете формуле, због чега ништа ручно није потребно уносити, осим информације о ”Изводљивости пројекта”. Након што сваки члан Радног тела оцени сваки пројекат, готови материјали се шаљу техничкој подршци (број предлога пројеката х број чланова Радног тела = је број ексел образаца који техничка подршка треба да добије).

## IV. Рангирање капиталних пројеката

Рангирање подразумева део процеса у оквиру којег се врши представљање/груписање оцењених КП пo две категорије: спремност пројекта и област, како би се добио што адекватнији преглед приликом доношења одлуке о укључивању КП у буџет. Након пријема оцењених пројеката, техничка подршка обрађује просечну оцену за сваки пројекат. У овој фази се користи Образац за рангирање капиталних пројеката, у ексел формату са три листа. Први лист представља преглед свих оцењених пројеката, са називом пројеката, додељеним оценама од сваког члана Радног тела, и коначном, просечном, оценом. Други лист представља рангирање КП према области, где се у свакој области приказују пројекти са коначном, просечном, оценом и додељује им се ранг (ранг у области). Дефинисане области представљају области планирања и спровођења јавних политика у складу са Уредбом која прописује методологију управљања јавним политикама (моделовано у складу са Уредбом која је важила до марта 2025, нова Уредба прописује сличне области). Информације о областима, и о њиховом обухвату, налазе се и у Обрасцу за предлагање КП са оцењивањем, лист ”Упутство за попуњавање обрасца”, редни број 1.4. (поље C5). Трећи лист представља рангирање капиталних пројеката по спремности, где се кроз четири фазе спремности приказују пројекти са коначном, просечном оценом и додељује им се ранг (ранг у категорији спремности).

**Прилог 5 – Образац за рангирање капиталних пројеката**

Након оцене и рангирања капиталних пројеката, Радно тело предлаже КП за укључивање у Нацрт одлуке о буџету.

За потребе доношења одлуке о предлагању КП за укључивање у буџет, Радно тело ослања се на информације из обрасца за предлагање КП које нису биле предмет оцењивања, као и на додељене оцене, информације о спремности КП, као и на искуство и знање о локалним приликама. Као резултат свог рада на предлагању КП за финансирање, Радно тело доноси Закључак у ком прецизно приказује информације о пристиглим, оцењеним и рангираним капиталним пројектима, издвајајући оне које предлаже за укључивање у Нацрт одлуке о буџету.

**Прилог 6 – Модел Закључка о предлогу за укључивање КП у Нацрт одлуке о буџету**

## V. Израда Нацрта одлуке о буџету и јавна расправа о инвестиционом делу буџета

Према Закону о буџетском систему, буџет се састоји од општег дела, посебног дела и образложења. У оквиру **општег дела** обавезно је **приказивање планираних капиталних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две буџетске године[[4]](#footnote-4)**. Планирани капитални издаци се у оквиру Нацрта одлуке о буџету приказују са обавезним следећим елементима: редни број, раздео, глава, назив буџетског корисника, програм, шифра пројекта, назив капиталног пројекта, планирана средства по годинама (трогодишње). За сваки капитални пројекат потребно је у Нацрту одлуке о буџету дати информације као што су: година почетка финансирања, година завршетка финансирања, укупна вредност пројекта и извор финансирања пројекта.

Приликом приказивања капиталних пројеката у буџету, водити рачуна о следећем:

* капиталне пројекте не приказивати збирно, сваки појединачни КП треба да буде јасно приказан, са свим траженим елементима;
* КП не приказивати фазно, односно фазу пројекта не приказивати као цео пројекат;
* назив капиталног пројекта, у свакој години планирања, треба да буде исти;
* уз назив сваког КП навести укупну вредност (не само у конкретној години, већ укупну вредност целокупне инвестиције), као и годину почетка и завршетка пројекта (уколико је могуће навести и претходну реализацију, пре године за коју се планира);
* за почетну годину реализације КП, навести годину када је пројекат стварно започет (настали први трошкови, прве активности, укључујући и израду пројектно-техничке документације);
* не приказивати израду пројектно-техничке документације као засебан КП; то је активност у оквиру конкретног капиталног пројекта;
* водити рачуна о планирању КП у оквиру исправног буџетског програма (према Упутству за израду програмског буџета)
* водити рачуна да приказани пројекат има карактеристике капиталног пројекта, према дефиницији истог;
* водити рачуна да се увек наводи иста укупна вредност КП, а уколико је дошло до измене, да промену вредности прати документација;
* навести све податке тражене у оквиру прегледа капиталних пројеката (Прилог 7);

**Прилог 7 – Пример трогодишњег прегледа капиталних пројеката у Одлуци о буџету**

Наравно, осим у општем делу Одлуке о буџету, сваки КП приказује се на одговарајући начин и у оквиру финансијског плана надлежног ДБК **у посебном делу буџета**, а у складу са тим, обавезно **и у оквиру образложења** Одлуке буџету кроз приказ програмских информација, у свему сходно важећим буџетским класификацијама и обавезама у вези са програмским буџетирањем, по Закону о буџетском систему (и другим имплементационим актима).

Изменама Закона о локалној самоуправи[[5]](#footnote-5) (у даљем тексту: ЗЛС) 2018. године, уведена је обавеза спровођења јавне расправе о инвестиционом делу буџета ЛС (члан 11.). ЛС су у том смислу измениле своје Статуте, а поред тога одређени број је усвојио и Одлуку о јавним расправама која у складу са Законом и Статутом ЛС детаљније прописује начин одржавања, трајање и извештавање о процесу јавне расправе. Највећи број ЛС користио је за ове потребе моделе Статута и Одлуке о јавним расправама које је израдила СКГО а које можете преузети на следећем линку [http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2041/modeli-akata-za-usaglasavanje-sa-zakonom-o-lokalnoj-samoupravi](http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2041/modeli-akata-za-usaglasavanje-sa-zakonom-o-lokalnoj-samoupravi%20). Усвајање Одлуке о јавним расправама је свакако препоручено, а са циљем детаљнијег дефинисања учесника, рокова и начина организације овог процеса. У том смислу за организовање процеса јавне расправе о инвестиционом делу Нацрта одлуке о буџету неопходно је консултовати одредбе Статута локалне самоуправе или Одлуке о јавним расправама (уколико је усвојена). У овим Смерницама у Прилогу 10 припремили смо додатне помоћне материјале који могу бити од користи за организацију процеса јавне расправе. Препорука је да поред објављивања Нацрта одлуке о буџету, ЛС изради и објави и Водич за грађане кроз Нацрт Одлуке о буџету, као и да се након спроведене јавне расправе изради и објави Извештај о спроведеној јавној расправи. Моделе ова два документа као и Упутство за њихову израду можете преузети на следећем линку у делу *Грађански водич кроз буџетске Одлуке ЛС и јавне расправе* <http://www.skgo.org/strane/225>.

**Прилог 8 - Пример материјала за припрему и организацију јавне расправе**

Прилог 8 садржи: пример позива за јавну расправу, пример позива за учешће у отвореном састанку, пример предлога одлуке већа за покретање јавне расправе, пример програма јавне расправе, пример упитника за грађане/јавност, пример обрасца за предлоге и сугестије.

## VI. Праћење реализације капиталних пројеката, извештавање и вредновање

**Праћење реализације капиталних пројеката** подразумева праћење потребних ресурса и њиховог утрошка, праћење активности, праћење резултата (output), и праћење утицаја (outcome). Праћење подразумева редовно прикупљање података и информација, у циљу правовремене реакције у случају одступања. Праћење имплементације КП се спроводи у сврху идентификације и отклањања евентуалних препрека у имплементацији и да би се обезбедило ефикасно и правовремено остваривање циљева КП и реализовале предвиђене друштвено-економске користи. План имплементације је план предвиђене *динамике* реализације КП, а прати се физичка имплементација (реализација конкретних активности), као и финансијска имплементација (реализација планираних трошкова).

**Извештај о напретку имплементације КП** је извештај који се сачињава према плану извештавања, квартално, шестомесечно или другачије, у зависности од врсте и трајања пројекта, као и времена настанка кључних тачака, прекретница (milestones). Извештај садржи информације о реализованим активностима (физичка и финансијска имплементација), план и динамику даље имплементације, препреке, проблеме у имплементацији, промене у трајању активности, промене у трошковима (уштеде/прекорачења), предлог мера за превазилажење насталих проблема и промена. Извештавање је наративно и финансијско. Поред периодичних извештаја који прате целокупну имплементацију пројекта, припрема се и завршни извештај о спроведеном КП и представља сумиране резултате пројекта по његовом окончању.

Завршни извештај сагледава Радно тело за КП ЈЛС у циљу потврде успешне реализације и постизања планираних учинака.

**Вредновање реализације капиталног пројекта** подразумева оцену учинка који је постигнут реализацијом КП, у циљу осигурања делотворног и ефикасног управљања јавним средствима. Вредновање се врши оценом постигнутих показатеља учинка, по окончању КП (након довољно времена у којем постају јасни ефекти и друштвени/економски утицај, користи реализованог КП; може бити пола године по окончању или касније). Показатељи учинка КП су квантитативни или квалитативни критеријуми. Учинци могу бити позитивни, негативни, као и директни и индиректни, а могу се пратити како у кратком, тако и у дугом року. Вредновање подразумева израду извештаја којим се утврђују остварени ефекти и пореде са првобитно очекиваним. Вредновање се посматра у контексту стратешке релевантности пројекта - утицај на проблем, постигнути циљ, достигнути показатељ ефекта.

Извештај о вредновању сагледава Радно тело и даје потврду достигнутог утицаја капиталног пројекта.

За овај део процеса управо је и предложен је **алат за: праћење, извештавање и вредновање** КП. Овај алат је у ексел формату и садржи шест листова и то: лист 1 - подаци о капиталном пројекту; лист 2 – претходна реализација; лист 3 – План имплементације-праћење; лист 4 - Периодични извештај (овај лист копирати онолико пута колико има периодичних извештаја), лист 4 – коначни извештај; лист 5 – вредновање.

Процес праћења, извештавања и вредновања кп у ЈЛС може да буде организован на више начина, у зависности од величине ЈЛС, броја и комплексности КП, али и саме организациона структуре. Неке од могућности су:

* именована је јединица за управљање пројектом која се редовно састаје у циљу размене информација у вези са КП који прате, прати план имплементације и коригује га и израђује извештаје
* задужено је једно лице / једна организациона јединица за праћење и извештавање о КП које редовно прикупља потребне податке од надлежних организационих јединица (ОЈ за послове финансија, за послове јавних набавки, канцеларија за локално-економски развој и др.)

На основу искуства у оквиру Програма EU Exchange 6 показало се као веома корисним постављање Обрасца за праћење, извештавање и вредновање на сервер ком би именована лица добила приступ и свако уносио податке којима располаже, а на основу којих именовано лице / јединица за управљање пројектом израђује извештај. На овај начин је могућа уштеда времена оних који прикупљају и оних од којих се очекује да испоручују податке у одређеним временским периодима.

*Податке о капиталном пројекту (лист 1)* је пожељно унети у оквиру ширег радног састанка на ком би били присутни поред предлагача идеје КП и овлашћеног предлагача, и представници ОЈ који би могли имати потребне податке, посебно уколико се они разликују од оних датих приликом предлагања КП, због протока времена или промене других околности, односно прикупљених нових података. Уколико је пројекат започет раније, а није био организован процес праћења и извештавања (нема јединственог места на ком се налазе сви подаци о КП), потребно је попунити лист 2 – *претходна реализација,* како би се добили сви потребни подаци (спроведене активности, временски оквири и настали трошкови) за приказ КП као функционалне целине (почетак, крај, укупно настали трошкови – вредност инвестиције). Ови подаци представљају основ на који се додају информације из наставка имплементације пројекта.

*План имплементације* (лист 3) се израђује одмах на самом почетку имплементације КП, и пре започињања прве активности. План имплементације израђује особа или тим који се директно бави спровођењем пројекта и познаје све активности, рокове, носиоце, ризике и др. Израда доброг плана имплементације је основ за успешно спровођење пројекта. План имплементације је дат у ексел формату због чега је могуће његово ажурирање током саме реализације и правовремено усклађивање са променама које се дешавају током спровођења пројекта.

*Периодични извештаји* (лист 4) израђују се у одређеним, унапред дефинисаним, периодима, а најмање на сваких 6 месеци (пожељно и чешће, односно у складу са врстом КП, роком трајања и ”прекретницама” у току имплементације). У периодичне извештаје се уносе подаци о спроведеним активностима, утрошеним средствима и другим информацијама битним за сагледавање тока пројекта, одступања, настанка непредвиђених околности и сл. како би се правовремено реаговало.

Коначни извештај (лист 5) садржи скоро све информације које су садржали и периодични извештаји, али након завршетка пројекта, односно садржи коначне информације.

На основу планираних елемената из листа 1 и завршног извештаја из листа 5, као и прикупљања потребних података о постигнутим доприносима за показатеље учинка, израђује се лист 6 – вредновање. Вредновање се може вршити одмах по завршетка пројекта, али чешће након протока одређеног времена (у зависности од врсте капиталног пројекта) како би се могао мерити допринос резултата капиталног пројекта показатељима учинка.

**Прилог 9 - Образац за праћење, извештавање и вредновање**

1. Уредба о капиталним пројектима -"Службени гласник РС", бр. 79/2023 од 15.09.2023. [↑](#footnote-ref-1)
2. Правилник о пројектној документацији, Правилник о претходној студији изводљивости и студији изводљивости, Правилник о праћењу реализације и рационализацији капиталних пројеката - "Службени гласник РС", бр. 103/2023 од 21.11.2023. [↑](#footnote-ref-2)
3. Закон о буџетском систему ("Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 и 118/2021 – др. Закон, 92/2023 и 94/2024) [↑](#footnote-ref-3)
4. У складу са чланом 28., ст. 2., тачка 8). [↑](#footnote-ref-4)
5. ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон) [↑](#footnote-ref-5)