

UPUTSTVO ZA PRIPREMU ODLUKE O BUDŽETU LOKALNIH VLASTI

ZA 2027. GODINU

SA PROJEKCIJOM
ZA 2028. I 2029. GODINU

STALNA
KONFERENCIJA
GRADOVA I
OPŠTINA

SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

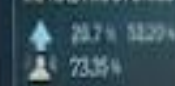
ZVEZ OBVDOLV I OPŠTINY SRBIJE

Obština

FINANCIJA



INFRASTRUCTURES



NEW SCHOOL

PARK

TRANSPORT

AKOOR
TRANSPORT

DIGITALSTRUCTURES



2027

2027

Uputstvo za izradu odluke o budžetu lokalne vlasti

Član 36a

Ministarstvo dostavlja lokalnoj vlasti uputstvo za izradu odluke o budžetu lokalne vlasti.



1) osnovne ekonomske pretpostavke i smernice za pripremu odluke o budžetu lokalne vlasti;



2) metodologiju izrade odluke o budžetu lokalne vlasti;



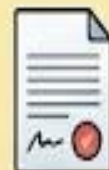
3) metodologiju izrade predloga finansijskog plana korisnika sredstava budžeta lokalne vlasti.



POZOR



Ukoliko odluka o budžetu lokalne vlasti bude suprotna smernicama...
ministar može privremeno obustaviti prenos transfernih sredstava...
do momenta dok se odluka o budžetu ne uskladi sa uputstvom.



NEUSKLAĐENA
ODLUKA



• PRAVCI FISKALNE POLITIKU I MAKROEKONOMSKI OKVIR ZA 2027. GODINU •

1. Globalno i domaće okruženje



Globalni izazovi: Geopolitičke tenzije i poremećaji na tržištu zahtevaju otpornu ekonomsku politiku i spremnost na spoljne šokove.



2025 Q1 2026

Kretanje BDP-a: Nakon usporavanja u 2025. godini (2,0%), zabeležen je oporavak u Q1 2026. uz realni rast od 3,0%.



NISKA
NEZAPOSLENOST

Stabilnost: Očuvana je makroekonomska stabilnost uz nisku nezaposlenost i stabilizovanu inflaciju.



STABILIZOVANA
INFLACIJA

2. Osnovne makroekonomske pretpostavke (2026–2027)

Pokazatelj		2026.	2027.
Nominalni BDP (mlrd RSD)		11.065,3	12.021,9
Nominalni rast BDP-a (%)		6,5	8,6
Realni rast BDP-a (%)		3,0	4,5
Prosečna inflacija (CPI, %)		3,7	4,2

3. Ključni ciljevi srednjoročne politike



2026 2029

Fiskalna disciplina: Deficit na nivou od oko 3,0% BDP-a u 2026/2027, sa smanjenjem na 2,5% do 2029. godine.



DUG < 40%

Javni dug: Postepeno obaranje učešća javnog duga na ispod 40% BDP-a.



INVESTICIJE > 6.3%

Javne investicije: Zadržavanje visokog nivoa kapitalnih ulaganja na prosečno 6,3% BDP-a godišnje.

METODOLOGIJA IZRADE PREDLOGA FINANSIJSKOG PLANA KORISNIKA SREDSTAVA BUDŽETA LOKALNE VLASTI

Član 40 ZOBS – Uputstvo za pripremu budžeta lokalne vlasti

lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja direktnim korisnicima sredstava **budžeta lokalne vlasti**:

1. **osnovne ekonomske** pretpostavke i smernice za pripremu nacrtu budžeta lokalne vlasti;
2. opis **planirane politike** lokalne vlasti;
3. **procene prihoda** i primanja i rashoda i izdataka budžeta lokalne vlasti za budžetsku i naredne dve **fiskalne godine**;
4. **obim sredstava** koji može da sadrži predlog finansijskog plana direktnog korisnika sredstava budžeta lokalne vlasti za budžetsku godinu, sa projekcijama za naredne dve fiskalne godine;
5. **smernice** za pripremu **srednjoročnih planova** direktnih korisnika sredstava budžeta lokalnih vlasti;
6. **postupak i dinamiku** pripreme budžeta lokalne vlasti i predloga finansijskih planova direktnih korisnika sredstava lokalne vlasti;
7. **način** na koji će se u **obrazloženju iskazati rodna** analiza budžeta lokalne vlasti;
8. **način** na koji će se u iskazati **programske informacije**.





PLANIRANJE UKUPNIH OBIMA TEKUĆIH PRIHODA



OSNOV ZA UVEĆANJE PRIHODA



DOZVOLJENO UVEĆANJE

2025 - Q4 UVEĆAN ZA 6,8%



2026 – Q1, Q2 I Q3



8,6%



2027

**TREBA UZETI U OBZIR SVE IZVORE FINANSIRANJA IZUZEV
IZVORA 07**



**TREBA UZETI U OBZIR SVE
IZVORE FINANSIRANJA**



KOREKCIJU IZNOSA PLANIRANOG ZA 2027. GODINU MOGUĆE JE IZVRŠITI U POSTUPKU REBALANSA ILI PODIZANJEM PRIHODNE APROPRIJACIJE NA OSNOVU ČLANA 61. ST. 8 ZOBS UZ PRETHODNO PRIBAVLJENU SAGLASNOST MINISTARSTVA FINANSIJA.



MINISTARSTVO
FINANSIJA



UOČENA ODSUPANJA U PLANIRANJU TEKUĆIH PRIHODA U 2026. GODINI



U dosadašnjoj praksi identifikovano je više tipičnih grešaka u postupanju lokalnih vlasti:

1.

Preuranjeno planiranje prihoda – JLS planiraju povećanje prihoda na osnovu očekivanja ili najava, bez stvarnog ostvarenja (npr. očekivani rast prihoda od poreza na imovinu bez empirijskih pokazatelja).



2.

Planiranje celokupnih transfera unapred – Uključivanje punog ugovorenog transfera u budžet iako realizacija još nije započeta.



3.

Nepoštovanje procedure saglasnosti – Povećanje aroprijacije bez prethodnog obraćanja Ministarstvu finansija radi dobijanja saglasnosti.



4.

Nedovoljno obrazloženi zahtevi – Dostavljanje zahteva bez jasne analize izvora povećanja prihoda i bez kvantifikacije efekata.



**STALNA
KONFERENCIJA
GRADOVA I
OPŠTINA**

SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

ANALIZA I PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE PROCESA PLANIRANJA BUDŽETA



ПРИМЕРИ ЛОШЕ ПРАКСЕ

ПРИ КОРЕКЦИЈИ ПЛАНА ТЕКУЋИХ ПРИХОДА У ТОКУ 2027. ГОДИНЕ

Лоша пракса је када се буџет коригује на основу очекивања, најави и претпоставки, а не на основу остварених прихода и доказивих трендова.



1 ПОРЕЗ НА ЗАРАДЕ (711) – ЛОША ПРАКСА



Након четири месеца остварено је 35% плана, али ЈЛС повећава приход за 15% уз образложење да се очекује приредни раст.

ПРОБЛЕМ:

- ✗ нема анализе кретања запослености;
- ✗ нема података о расту зарада;
- ✗ нема тренда који указује на веће остварење.

2 ПОРЕЗ НА ИМОВИНУ (713) – ЛОША ПРАКСА



Приход се повећава зато што је усвојена нова одлука о зонама, а да решења још нису издата и наплата није почела.

ПРОБЛЕМ:

- ✗ повећање се заснива на очекивањима;
- ✗ нема стварног остварења прихода;
- ✗ ефекат нове одлуке није доказан.

3 ТРАНСФЕРИ (733) – ЛОША ПРАКСА



У буџет се укључује 200 милиона динара јер је министарство најавило конкурс.

ПРОБЛЕМ:

- ✗ није донета одлука о додели;
- ✗ није потписан уговор;
- ✗ није позната динамика преноса.

ЧЕСТА ПОСЛЕДИЦА:

ребаланс у децембру и ниско извршење капиталних расхода.

4 ДОНАЦИЈЕ (731/732) – ЛОША ПРАКСА



Планира се цео износ пројекта из донаторских средстава иако донатор још није потврдио финансирање.

ПРОБЛЕМ:

- ✗ приход није извесан;
- ✗ пројекат се планира на основу претпоставки.

5 ПРИХОДИ ОД ИМОВИНЕ (741) – ЛОША ПРАКСА



Повећавају се приходи од закупа зато што ЈЛС планира да изда нови пословни простор, али поступак није покренут.

ПРОБЛЕМ:

- ✗ приход није остварен;
- ✗ нема закључених уговора;
- ✗ нема основа за корекцију плана.

6 ПРИХОДИ ОД ПРОДАЈЕ ДОБАРА И УСЛУГА (742) – ЛОША ПРАКСА



Приход се повећава зато што се очекује већи број захтева грађана у другој половини године.

ПРОБЛЕМ:

- ✗ образложење није засновано на остварењу;
- ✗ нема мерљивих показатеља.

7 МЕШОВИТИ И НЕОДРЕЂЕНИ ПРИХОДИ (745) – ЛОША ПРАКСА



ЈЛС повећава приход за 50 милиона динара на конту 745 без детаљног образложења извора прихода.

ПРОБЛЕМ:

- ✗ није познато који ће приходи бити остварени;
- ✗ повећава се ризик од нереалног буџета.

НАЈЧЕШЋА СИСТЕМСКА ГРЕШКА



ЈЛС тражи сагласност Министарства финансија на основу очекивања, а не на основу остварења и доказивог тренда.

МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА БИ ТРЕБАЛО ДА ПРИХВАТИ КОРЕКЦИЈУ САМО КАДА ПОСТОЈЕ:

- ✓ остварени приходи изнад плана;
- ✓ континуитет таквог остварења;
- ✓ објективни разлози да се тренд настави до краја године;
- ✓ нова реална пројекција прихода до 31.12.2027. године;
- ✓ за колико би укупан износ текућих прихода прешао лимит од 8,6%.



ПОСЛЕДИЦЕ ЛОШЕ ПРАКСЕ



Нереалан буџет



Чести ребаланси



Низак степен извршења буџета



Ризик од прекорачења дефицита



Нарушавање фискалне одрживости



КЉУЧНА ПОРУКА

Корекција плана текућих прихода је оправдана само када је заснована на остварењу, подацима и реалној процени, а не на очекивањима и претпоставкама.

Fiskalna pravila za lokalnu vlast

Član 27ž



1. OSNOVNI PRINCIPI I LIMITI

- Fiskalni deficit samo kao rezultat javnih investicija.
- Deo konsolidovanog deficita države.
- **Maksimalno 10%** prihoda lokalne vlasti u godini.

2. PROCEDURA ZA PREKORAČENJE LIMITA (REDAN ROK)



- Izvršni organ podnosi zahtev Ministarstvu.
- **Uslov:** Deficit je rezultat realizacije javnih investicija.
- Podnosi se najkasnije do 1. oktobra za narednu godinu.

3. IZUZETAK OD ROKA (KASNI TRANSFERI)



- Moguće nakon 1. oktobra, najkasnije do 31. januara.
- Samo ako je deficit rezultat kasnijih transfera ili pomoći EU.



**STALNA
KONFERENCIJA
GRADOVA I
OPŠTINA**

SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

4. SADRŽAJ ZAHTEVA I ODGOVOR



- Obrazloženje investicija.
- Analiza održivosti duga.
- Druge informacije koje traži Ministarstvo.
- Odgovor do **20. oktobra** (do 1. marta za izuzetak).
- Vodi se računa o **opravdanosti i konsolidovanom deficitu**.

5. SANKCIJA ZA NEODOBRENO PREKORAČENJE

- Ukoliko lokalna vlast prekonači limit bez odobrenja:
- **OBUSTAVA PRENOSA transfernih sredstava,** odnosno poreza na zarade i dobit, **ZA IZNOS PREKORAČENJA.**



PLANIRANI FISKALNI DEFICIT U BUDŽETIMA LOKALNIH VLASTI - FORMULA



NAPOMENA:

- Odnosi se na sredstva iz svih izvora finansiranja,
- procentualno utvrđuje u odnosu na iznos planiranih tekućih prihoda (klasa 7)



Odstupanja od smernica kod planiranja fiskalnog deficita



ODSTUPANJE 1

Planiranje fiskalnog deficita preko 10% od prihoda planiranih u 2026. godini bez prethodne saglasnosti Ministarstva



ODSTUPANJE 2

Planiranje fiskalnog deficita preko limita na koji je Ministarstvo finansija prethodno dalo saglasnost



ODSTUPANJE 3

Podnošenje zahteva do 31. januara 2026, ali deficit nije uzrokovan transferima od drugih nivoa vlasti niti od pomoći EU





ПЛАНИРАЊЕ МАСЕ СРЕДСТАВА ЗА ОБРАЧУН И ИСПЛАТУ ПЛАТА У ОДЛУКАМА О БУЏЕТУ ЗА 2027. ГОДИНУ



Локална власт у 2027. години планира укупна средства потребна за обрачун и исплату плата запослених које се финансирају из буџета локалне власти, тако да масу средстава за исплату дванаест месечних плата планирају полазећи од нивоа плата исплаћених за септембар 2026. године, уз могућност увећања плата у складу са законом којим се уређује буџет.



Приликом планирања укупне масе средстава за плате у буџету јединице локалне власти, евентуална индексација, предвиђена законом којим се уређује буџет, примењује се **на 12 месечних плата** у години, а имајући у виду рокове за исплату плата који су дефинисани посебним колективним уговорима, као и да би иста била могућа почев од обрачуна и исплати плате за **децембар 2026. године**.



МАТЕМАТИЧКИ ИСКАЗАНО

Маса за плате код свих буџетских корисника се утврђује на следећи начин:

Укупна маса
за плате

=

маса средстава
исплаћена за
септембар
2026. године

×

прописани %
увећања плата

×

12
месеци



ВАЖНО:

Проценат увећања плата за 2027. годину за запослене у установама социјалне заштите износи 12%, док за запослене код осталих буџетских корисника износи 8%.



Увећање се примењује почев од обрачуна и исплате плате за децембар 2026. године.



II Група конта 42 Коришћење услуга и роба

У оквиру групе конта која се односе на куповину роба и услуга, потребно је реално планирати средства за ове намене у 2027. години, водећи рачуна да се не угрози извршавање сталних трошкова (421 Стални трошкови).

- Препорука је да буџетски корисници у буџетској процедури преиспитају и потребу смањења других накнада за рад, које нису обухваћене Законом (уговори о делу, уговори о привремено повременим пословима и др).



- Посебно је приликом планирања ове групе конт потребан крајње реалан приступ и са аспекта Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС”, бр. 119/12, 113/17, 91/19, 44/21, 130/21, 120/21 – др. закон, 138/22 и 109/25).



III Група конта 45 – Субвенције

У оквиру субвенција неопходно је преиспитају све програме по основу којих се додељују субвенције. Приликом планирања средстава за субвенције и њихових намена посебно треба имати у виду све прописе који се тичу државне помоћи.



- Приликом планирања субвенција за јавна комунална предузећа јединице локалне самоуправе треба да воде рачуна да износ буде реалан и у складу са потребама за обављање јавних комуналних услуга, уз јасно дефинисану сврху субвенције: одржавање приступачних цена, унапређење услуга или подстицање инвестиција.



- Важно је да приликом планирања субвенција јединице локалне самоуправе имају у виду послове за чије обављање је предузеће основано, уз јасно дефинисане индикаторе и рокове за праћење утrophка средстава.



- Узети у обзир све релевантне факторе: зараде запослених, трошкове енергије и горива, одржавања инфраструктуре, материјала, планиране инвестиције, обавезе по кредитима, сезонске или временски променљиве трошкове, и очекиване приходе од пружених услуга, како би се избегло прецењивање или подцењивање и осигурало ефикасно и транспарентно коришћење.

IV Група конта 48 – Остали расходи



Приликом планирања наведених расхода, треба имати у виду да се услед недовољног износа средстава на економској класификацији 483 Новчане казне и пенали по решењу судова, иста повећава смањењем осталих економских класификација.

- На којима је неопходно прилагодити преузимање обавеза, како би се спречило стварање доцњи.



IZMENE ZAKONA O BUDŽETSKOM SISTEMU – OD 8. SEPTEMBRA 2026.



Brisani su stavovi 5 i 6 u članu 5, čime je ukinuta mogućnost da se na osnovu akta o dodeli namenskih sredstava (elementarne nepogode, namenski transferri, donacije) **automatski otvaraju ili povećavaju** **aproprijacije** ako ti iznosi **nisu bili poznati** pri donošenju budžeta.



OD 8. SEPTEMBRA 2026. GODINE VAŽE SLEDEĆA PRAVILA:



1. Procedura po članu 61. stav 8 ZOBS

Korisnik koji ostvari neplanirane prihode i primanja zahtev za otvaranje ili povećanje apropijacija podnosi organu nadležnom za finansije (za sve izvore finansiranja osim izvora 01).



2. Korekcija preko limita

JLS koje u 2026. godini imaju potrebu za uvećanjem planiranog prihoda (klasa 7) iznad dozvoljenog limita, korekciju vrše kroz rebalans ili podizanjem prihodne apropijacije (čl. 61. st. 8 ZOBS), **uz obaveznu prethodnu saglasnost** Ministarstva finansija.



Нацрт Закона о буџетском систему - најважније новине за локалну власт

1

Месне заједнице
као остали корисници
- члан 4.

Бришу се из категорије
индиректних буџетских корисника.
Финансирање и функционисање
уређују се посебним прописима.



2

Регистар субјеката
јавног сектора -
члан 19.

Управа за трезор води Регистар.
Ванбуџетски корисници се
евидентирају и достављају податке
о финансијском плану,
пројекцијама и извршењу.



3

Проширен садржај
образложења буџета
- члан 56.

Укључују се посебни прилози:
преглед расхода за заштиту и
унапређење животне средине и
извештај о извршењу буџета.



4

Прецизиран поступак
припреме буџета -
члан 68.

Поступак се везује за добијање
Упутства за израду одлуке о
буџету локалне власти, а не за
Фискалну стратегију.



5

Измењени рокови и
правила за завршни
рачун - чл. 105 и 108.

Доношење до 30. јуна.
Обухват консолидованог извештаја:
завршни рачун + извештаји
ванбуџетских корисника
(и градских општина код градова).





**STALNA
KONFERENCIJA
GRADOVA I
OPŠTINA**

SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

HVALA NA PAŽNJI