Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA
SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

PRAVNE NOVOSTI

Bilten SKGO za propise od značaja za lokalnu samoupravu
God. IX, br. 10 — Beograd, 19. oktobar 2026. godine

IZMENE I DOPUNE ZAKONA O BUDŽETSKOM SISTEMU I ZAKONA O JAVNOM DUGU

NAJVAŽNIJE IZMENE I DOPUNE ZAKONA O BUDŽETSKOM SISTEMU

- ✓ **Aproprijacije za izvršavanje izdataka na osnovu akta o namenskim transferima**
- ✓ **Uređenje pitanja interne finansijske kontrole u javnom sektoru**
- ✓ **Produženje mere kontrolisanog zapošljavanja**
- ✓ **Uređenje privremenog finansiranja**
- ✓ **Pregled planiranih kapitalnih izdataka budžetskih korisnika za tekuću i naredne dve budžetske godine**
- ✓ **Izveštavanje Republičke direkcije za imovinu**
- ✓ **Definicija indirektnih budžetskih korisnika**
- ✓ **Odlučivanje o eksternoj reviziji lokalnog budžeta**
- ✓ **Usluge Uprave za trezor**
- ✓ **Primena programskog budžeta na finansiranje zdravstvenih i apotekarskih ustanova**

U skladu sa Obrazloženjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu (u daljem tekstu: ZOBS), osnovni razlog za donošenje ovog zakona jeste jačanje sistema interne finansijske kontrole kroz usklađivanje normativnog okvira sa međunarodno prihvaćenim standardima i ispunjavanjem preuzetih obaveza Republike Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji u okviru Poglavlja 32 - Finansijski nadzor. Naglašava se princip upravljačke odgovornosti i uspostavljanje sistema nepravilnostima čijom primenom se ostvaruje odgovornije upravljanje javnim sredstvima kroz obezbeđivanje uslova za veću odgovornost, transparentnost i pouzdanost kao ključnog uslova za upravljanje i održivost javnog sektora.

Pored toga, razlog za donošenje ovog zakona jeste i potreba da se očuva mehanizam kontrolisanog zapošljavanja u javnom sektoru i u narednoj, 2027. godini, kako bi se kroz ograničavanje obima rashoda za zaposlene obezbedilo dosledno sprovođenje posebnog fiskalnog pravila, definisanog članom 27e

Zakona o budžetskom sistemu, koje nalaže svođenje rashoda za zaposlene na nivou sektora države do 10% BDP.

APROPRIJACIJE ZA IZVRŠAVANJE IZDATAKA NA OSNOVU AKTA O NAMENSKIM TRANSFERIMA

U članu 5. brisane su odredbe koje se odnose na otvaranje apropriacija za izvršavanje izdataka na osnovu akta o namenskim transferima, imajući u vidu da su u koliziji sa rešenjem sadržanim u članu 61. tog zakona prema kojem se apropriacije za izvršavanje rashoda po tom osnovu otvaraju samo ukoliko su transferna sredstva preneta. 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 transferi i donacije) automatski otvaraju ili povećavaju apropriacije ako ti iznosi nisu bili poznati pri donošenju budžeta.

Od 8. septembra važe sledeća pravila:

- Procedura po članu 61. stav 8. ZOBS, korisnik koji ostvari neplanirane prihode i primanja zahtev za otvaranje ili povećanje apropriacija podnosi organu nadležnom za finansije (za sve izvore finansiranja osim izvora 01),
- Korekcija preko limita, JLS koje u 2026. imaju potrebu za uvećanjem planiranih prihoda (klasa 7) iznad dozvoljenog limita, korekciju vrše kroz rebalans ili podizanjem prihodne apropriacije (čl. 61 st. 8), uz obaveznu prethodnu saglasnost Ministarstva finansija.

UREĐENJE PITANJA INTERNE FINANSIJSKE KONTROLE U JAVNOM SKETORU

Dopunjene su odredbe člana 80. Zakona o budžetskom sistemu, propisivanjem da se interna finansijska kontrola zasniva na principu upravljačke odgovornosti. Ujedno, istim članom definisana je upravljačka odgovornost kao obaveza rukovodilaca svih nivoa kod korisnika javnih sredstava da sve poslove obavljaju zakonito, poštujući principe ekonomičnosti, efektivnosti, efikasnosti i javnosti, kao i da za svoje odluke, postupke i rezultate odgovaraju onome koji ih je imenovao ili im preneo odgovornost.

Član 81. Zakona o budžetskom sistemu, je u potpunosti izmenjen. Izvršeno je relevantno terminološko usklađivanje sa međunarodnim standardima interne kontrole i interne revizije. Takođe, utvrđena je obaveza korisnika javnih sredstava da uspostavi sistem za upravljanje nepravilnostima, koje, kako je to definisano, predstavljaju svako kršenje neke odredbe propisanih pravila i ugovora, koje je posledica postupka ili propusta lica zaposlenih kod korisnika javnih sredstava, ugovarača, krajnjih korisnika i krajnjih primalaca, a koje kao posledicu ima, ili bi moglo imati negativan uticaj na ostvarivanje ciljeva korisnika javnih sredstava i/ili neopravdane troškove.

Član 82. Zakona o budžetskom sistemu je izmenjen tako što je propisano više opštih modaliteta za ustrojstvo interne revizije kao opšte pravilo bez ulaženja u način organizovanja pojedinih kategorija korisnika javnih sredstava. Zakonom su na taj način inkorporirane već postojeće odredbe Pravilnika o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru. Ovo uključuje i modalitet uspostavljanja IR obavljanjem interne revizije od strane jedinice IR nadležnog direktnog korisnika budžetskih sredstava, što se opredeljuje u skladu sa planom te jedinice, a uvedeno je u cilju osiguravanja veće pokrivenosti korisnika ovom funkcijom.

Član 83. Zakona o budžetskom sistemu je u potpunosti izmenjen i sada su njime preciznije definisani poslovi koje obavlja Centralna jedinica za harmonizaciju.

PRODUŽENJE MERE KONTROLISANOG ZAPOŠLJAVANJA

Produžava se mera kontrolisanog zapošljavanja u javnom sektoru do 31. decembra 2027. godine, imajući u vidu da ista doprinosi poštovanju posebnog fiskalnog pravila koje nalaže da učešće rashoda za zaposlene sektora države u BDP bude do 10%.

Usklađivanje zarada u institucijama koje čine sektor države ograničeno je navedenim učešćem ovih rashoda u BDP. Istovremeno, propisani limit koriguje se naviše u slučaju proširenja obuhvata sektora države, odnosno uključivanja novih entiteta, kao i naniže u slučaju njihovog isključivanja iz sektora države.
Plate i penzije zajedno čine više od 45% ukupnih rashoda sektora države, zbog čega je njihovo održivo i kontrolisano kretanje od ključnog značaja za očuvanje stabilnosti i dugoročne održivosti javnih finansija. Fiskalni prostor za rast zarada u srednjoročnom periodu povećavaće se umereno i kontrolisano, uz istovremeno vođenje računa o očuvanju održivog učešća rashoda za zaposlene u BDP. Povećanje ovih rashoda u 2026. godini pre svega je posledica proširenja obuhvata sektora države, kao i prethodno realizovanog povećanja zarada u sektorima obrazovanja i zdravstva tokom 2025. godine.

Imajući u vidu da je u 2023. godini fiskalni okvir sektora države proširen za sopstvene prihode i rashode zdravstvenih ustanova i srednjih škola, pri čemu je procenjeni nivo rashoda za zaposlene po ovom osnovu iznosio oko 0,2% BDP, maksimalni limit rashoda za zaposlene korigovan je na 10,2% BDP.

Tokom 2024. godine obuhvat sektora države dodatno je proširen uključivanjem dela vanbudžetskih korisnika, uključujući javne agencije, institute i druge entitete, usled čega je limit rashoda za zaposlene povećan na 10,4% BDP, s obzirom na to da rashodi za zarade u ovim institucijama iznose približno 0,2% BDP. Uključivanje sopstvenih prihoda i rashoda osnovnih škola u obuhvat sektora države u 2025. godini dovelo je do daljeg povećanja limit na10,5% BDP. Istovremeno, u 2026. godini u fiskalni okvir uključene su i ustanove visokog i višeg obrazovanja, čime je limit rashoda za zaposlene povećan na 10,6% BDP.

UREĐENJE PRIVREMENOG FINANSIRANJA

Članom 8. ovog zakona precizirane su odredbe člana 46. Zakona o budžetskom sistemu koje se odnose na privremeno finansiranje radi otklanjanja nedoumica koje su se pojavljivale u praksi u prethodnom periodu, naročito na nivou jedinica lokalne samouprave. U skladu sa izmenama u toku privremenog finansiranja rashodi i izdaci iskazani u računu prihoda i primanja, rashoda i izdataka planiraju se najviše do jedne četvrtine iznosa ovih rashoda i izdataka planiranih u aktu o budžetu prethodne fiskalne godine. Raspoređeni rashodi i izdaci u prethodnoj godini po vrstama i namenama ne predstavljaju ograničenje. U toku privremenog finansiranja izdaci za nabavku finansijske imovine iskazani u računu finansiranja planiraju se najviše do jedne četvrtine iznosa ovih izdataka planiranih u aktu o budžetu prethodne fiskalne godine. Izdaci za otplatu kredita planiraju se u visini obaveza koje dospevaju na plaćanje u periodu za koji se donosi odluka o privremenom finansiranju. U toku privremenog finansiranja Republika Srbija neće izdavati garancije i neće se zaduživati za nove projektne zajmove. U toku privremenog finansiranja primanja od zaduživanja planiraju se u visini potrebnoj za finansiranje deficita i izdataka za otplatu glavnice i nabavku finansijske imovine.

PREGLED PLANIRANIH KAPITALNIH IZDATAKA BUDŽETSKIH KORISNIKA ZA TEKUĆU I NAREDNE DVE BUDŽETSKE GODINE

Izmenjena je odredba člana 28. Zakona o budžetskom sistemu, koja se odnosi na iskazivanje višegodišnjih rashoda i izdataka korisnika budžetskih sredstava za tekuću i naredne dve fiskalne godine u opštem delu budžeta, radi usklađivanja sa članom 54. tog zakona. Naime, korisnici budžetskih sredstava mogu preuzimati višegodišnje obaveze ne samo za realizaciju kapitalnih projekata već i radi podsticanja investicija u privredi u skladu sa zakonom koji uređuje ulaganja i zakonom koji uređuje opšte uslove i postupak kontrole državne pomoći, kao i za podsticaje u poljoprivredi i ruralnom razvoju iz IPARD 2 programa u skladu sa Zakonom o potvrđivanju Okvirnog sporazuma između Republike Srbije i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Evropske unije Republici Srbiji u okviru instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA II) („Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", broj 19/14), sektorskim sporazumom između Vlade Republike Srbije i Evropske komisije o mehanizmima primene finansijske pomoći Unije Republici Srbiji u okviru instrumenta za pretpristupnu pomoć u oblasti podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju (IPARD), kao i zakonom koji uređuje poljoprivredu i ruralni razvoj.

IZVEŠTAVANJE REPUBLIČKE DIREKCIJE ZA IMOVINU

Izvršena je izmena člana 79a Zakona o budžetskom sistemu, propisivanjem da Republička direkcija za imovinu Republike Srbije vrši isključivo dostavljanje objedinjenog izveštaja. Cilj predloženog rešenja je unapređenje kvaliteta izveštavanja, kako bi izveštaji bili konstruktivniji, precizniji i pouzdaniji u odnosu na postojeću praksu. U tom smislu, predviđa se da se podaci sistemski usklađuju i ukrštaju iz više relevantnih izvora, uključujući podatke korisnika sredstava, evidencije Republičke direkcije za imovinu, podatke Republičkog geodetskog zavoda, kao i drugih nadležnih institucija što bi bilo sve predviđeno pravilnikom kojim će se definisati standardi, metodologija i izvori podataka, sa ciljem obezbeđivanja njihove usklađenosti, tačnosti i sveobuhvatnosti. Predloženo rešenje doprinosi većoj transparentnosti upravljanja javnom imovinom, unapređenju fiskalne odgovornosti i pouzdanijem sagledavanju vrednosti imovine Republike Srbije, što je od značaja za izradu završnog računa budžeta Republike Srbije i donošenje strateških odluka u oblasti upravljanja javnom imovinom.

DEFINICIJA INDIREKTNIH BUDŽETSKIH KORISNIKA

U članu 2. Zakona o budžetskom sistemu bliže je definisan pojam indirektnih korisnika budžetskih sredstava, tako da će se u ovu kategoriju ubuduće i svrstavati i visokoškolske ustanove čiji je suosnivač Republika Srbija.

ODLUČIVANJE O EKSTERNOJ REVIZIJI LOKALNOG BUDŽETA

Izmenjen je član 92. Zakona o budžetskom sistemu, tako da ubuduće o eksternoj reviziji budžeta lokalne vlasti, koja se obavlja uz saglasnost Državne revizorske institucije, neće odlučivati skupština lokalne vlasti. Ovakvo rešenje se u praksi pokazalo kao neefikasno jer je zahtevalo sazivanje skupštine radi razmatranja pitanja koje nije u domenu njene izvorne nadležnosti. Naime, izveštaj eksterne revizije je obavezan, sastavni deo odluke o završnom računu, koju usvaja skupština lokalne vlasti.

USLUGE UPRAVE ZA TREZOR

Članom 100. zakona je propisano da naknadu za usluge izvršenih janih plaćanja koje pruža Uprava za trezor ne plaćaju korisnici sredstava budžeta lokalne vlasti.

PRIMENA PROGRAMSKOG BUDŽETA NA FINANSIJSKE PLANOVE ZDRAVSTVENIH I APOTEKARSKIH USTANOVA

Članom 112. ovog zakona propisano je da će se odredbe Zakona o budžetskom sistemu koje se odnose na programski deo budžeta primenjivati na finansijske planove zdravstvenih i apotekarskih ustanova čiji je osnivač Republika Srbija, odnosno lokalna vlast za 2027. godinu.

OSTALE IZMENE I DOPUNE ZAKONA O BUDŽETSKOM SISTEMU

Član 31. Zakona koji utvrđuje budžetski kalendar, je dopunjen propisivanjem posebnih rokova koji se odnose na donošenje finansijskih planova organizacija za obavezno socijalno osiguranje i finansijskih planova zdravstvenih ustanova.

Takođe, preciziran je organ na teret čijih aproprijacija se sprovodi prinudna naplata u slučaju da kao dužnik naveden nosilac budžeta lokalne vlasti i to je lokalni organ uprave nadležan za finansije.
Dopunjen je i član 59. Zakona, odredbom koja propisuje da se u slučaju povraćaja sredstava iz primanja od domaćih i inostranih zaduživanja u narednoj fiskalnoj godini, umanjuje realizacija odgovarajuće aproprijacije ekonomske klasifikacije budžetskog korisnika kome je povraćaj izvršen.

*****

IZMENE I DOPUNE ZAKONA O JAVNOM DUGU

U cilju pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, neophodno je da Republika Srbija izvrši izmenu i dopunu Zakona o javnom dugu, prvenstveno u domenu usklađivanja sa propisima o kontroli državne pomoći u skladu sa Akcionim planom sa rokovima za usklađivanje neusklađenih šema državne pomoći koju je Vlada usvojila 25. juna 2026. godine.

Izmena i dopuna se vrši u čl. 16. i 18. postojećeg zakona, koji se odnose na ovlašćenje za davanje garancije odnosno na uslove za davanje garancije Republike Srbije. Navedena izmena i dopuna je u skladu sa Reformskom agendom u oblasti poslovnog okruženja i razvoja privatnog sektora.

U skladu sa izmenom Republika može dati garanciju za izmirenje duga lokalne vlasti i pravnih lica a prilikom davanja garancija uzimaće se u obzir propisi kojima se uređuje kontrola državne pomoći. Za davanje garancije naplaćivaće se provizija.

VAŽENJE I PRIMENA

Narodna skupština Republike Srbije je 31. avgusta 2026. godine donela **Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu**, kao i **Zakon o izmeni i dopuni Zakona o javnom dugu**, koji su istog dana objavljeni u „Službenom glasniku RS, br. 80/2026. godine i oba su stupila na snagu 8. septembra 2026. **Primena Zakona o izmeni i dopuni Zakona o javnom dugu odložena je za 1. januar 2027. godine**.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA
SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

Urednik biltena Pravne novosti: Maja Stojanović Kerić, sekretar Predsedništva SKGO
Elektronska pošta: maja.stojanovic@skgo.org

Možete nas pratiti i preko:

Ovu uslugu SKGO realizuje u okviru programa „Partnerstvo za dobru lokalnu samoupravu“, koji podržava Vlada Švajcarske