

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ОПШТИНА ЦРНА ТРАВА
ОПШТИНСКА УПРАВА
Одељење за привреду, пољопривреду,
водопривреду, друштвене делатности,
приватно предузетништво и финансије
Број: 400-45/2016-04
Датум: 23.11.2016. године

УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ БУЏЕТА ОПШТИНЕ ЦРНА ТРАВА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

У складу са чланом 31., чланом 36а. и чланом 40. Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“ бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр. и 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон и 103/2015), по добијању Фискалне стратегије, локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима средстава буџета локалне власти упутство за припрему буџета локалне власти. Чланом 30. став 1. тачка 11. до 5. јула – министар финансија доставља упутство за припрему одлуке о буџету локалној власти.

Министар финансија није доставио у складу са напред наведеним законским основом и роком Упутство за припрему буџета локалне власти као ни Фискалну стратегију за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину. Горе наведено упутство је примљено и заведено на писарници Општинске управе Црна Трава 17.11.2016. године. Из тог разлога се касни са изразом овог упутства.

Упутство које Вам достављамо у прилогу садржи основне економске претпоставке, смернице и параметре на основу којих директни корисници су у обавези да израде предлог финансијског плана за 2017. годину. На основу члана 41. Закона о буџетском систему („Сл.гласник РС“, бр. 54/2009,73/2010,101/2010,101/2011, 93/2012, 62/2013 и 63/2013- испр. и 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон и 103/2015) директни корисници средстава буџета општине Црна Трава су у обавези да проследе својим индиректним корисницима, за које су надлежни, Упутство за припрему буџета локалне власти, а ради израде предлога финансијских планова, и изврше њихово обједињавање и сачине предлог финансијског плана који ће доставити надлежном органу за финансије у наведеном року.

2. ПРОЈЕКЦИЈА ОСНОВНИХ МАКРОЕКОНОМСКИХ ПОКАЗАТЕЉА ЗА 2016. ГОДИНУ И ДВЕ НАРЕДНЕ ГОДИНЕ

Пројекција основних макроекономских показатеља за 2016.г. објављена је на званичном веб-сајту Министарства финансија и у наставку дајемо извод најбитнијих елемената који су основ за планирање на локалном нивоу.

Успешно спроведене мере фискалне политике и успостављање повољног пословног и инвестиционог амбијента током 2015. године

резултирали су значајним побољшањем свих економских токова у 2016. години. Привредна активност се убрзава, спољнотрговински и фискални дефицит се смањује, стање на тржишту рада се побољшава, а инфлација је ниска и стабилна. Постигнута макроекономска стабилност, уз реформе привредног система, стимулативно је деловала на инвестициону активност и раст конкурентности домаће привреде на међународном тржишту, који су уз побољшане услове размене обезбедили раст извоза. Поред тога, опоравак наших спољнотрговинских партнера, у условима експанзивне монетарне политике ЕЦБ и пада цена нафте, додатно је утицао на повољна економска кретања. Учвршћивање макроекономске стабилности манифестовало се кроз смањивање унутрашњих и спољних неравнотежа и повећан прилив инвестиција, док су очекивани негативни ефекти фискалне консолидације изостали. Системско решавање проблема предузећа у реструктурирању, уз имплементацију структурних реформи из области радног законодавства и грађевинарства, повољно се одразило на пословни амбијент и напредак Србије на међународним листама конкурентности, као и на побољшање кредитног рејтинга земље. Успешном координацијом монетарне и фискалне политике, омогућена је релаксација монетарне политике постепеним смањењем референтне каматне стопе уз очување стабилности курса.

Привредна кретања у 2016. години карактеришу позитивни трендови. Према подацима РЗС, БДП је у првом кварталу 2016. године повећан за 3,8%, док је у другом кварталу већи за 2,0%. Током трећег квартала, настављена су позитивна привредна кретања и забележен међугодишњи раст БДП од 2,5% (флеш оцена РЗС). Позитиван допринос привредном расту на страни понуде дају сви производни сектори, док су на страни тражње доминантни инвестиције и извоз. У првих девет месеци остварен је раст индустријске производње од 5,2% м.г. Овај раст највећим делом је генерисан у прерађивачкој индустрији (3,9 п.п), унутар које је широко дисперзован и вођен извозно оријентисаним гранама (хемијском, прехранбеном и дуванском индустријом, затим производњом производа од гуме и пластике и производњом електричне опреме). У истом периоду, рударство и производња електричне енергије остварили су раст од 5,4% и 4,5%, респективно. Приноси најважнијих пољопривредних култура су знатно изнад вишегодишњег просека тако да се може очекивати значајан раст пољопривредне производње од око 8% у односу на прошлу годину. Снажна динамика грађевинске активности, започета у првом делу прошле године, у складу је са интензивираним инвестиционим циклусом и резултира убрзаним растом БДВ ове делатности. Вредност изведених радова бележи раст и у сегменту високоградње и у сегменту инфраструктурних улагања. Раст зарада и повољна ценовна кретања резултирала су већим расположивим дохотком домаћинстава што је определило повећање промета у трговини на мало, раст туризма и угоститељства, као и раст информационо-комуникационих и финансијских услуга. Током Q4 очекујемо сличну структуру раста као у претходном делу године. Наставак позитивних кретања резултираће убрзаним растом БДП, који ће, према нашој ревидираној процени, у 2016. години износити око 2,7%.

Графикон 1 - Реални раст БДП: остварена стопа и дугорочни тренд, у %



Раст привредне активности праћен је позитивним кретањима на тржишту рада, која се огледају у расту продуктивности рада, стопе запослености и просечне зараде. Исцрпљени ефекти мера фискалне консолидације и раст зарада у приватном сектору допринели су расту просечне реалне нето зараде. Просечна нето зарада у периоду јануар-септембар 2016. године реално је повећана за 2,8% м.г. Такође, као резултат бржег раста зарада у приватном сектору, значајно су смањене разлике у зарадама јавног и приватног сектора. Реални и номинални пад зарада у јавном сектору током 2015. године, утицао ја на смањивање разлике у просечној заради јавног сектора и ван њега са око 14,9% у новембру 2014. године на 5,3% у периоду јануар-септембар 2016. године. Према Анкети о радној снази стопа незапослености у Q2 2016. године смањена је на међугодишњем нивоу за 2,1 п.п. и износила је 15,2%. Истовремено, укупан број запослених је повећан за 6,7% на шта је пре свега утицало повећање запослености у сектору услуга и у мањој мери у индустрији и пољоривреди.

Графикон - Пројекција стопе незапослености, у %



Инфлација се од почетка године налази на ниском и стабилном нивоу. Почетак 2016. године карактеришу ниски инфлаторни притисци, како по основу већине домаћих фактора, тако и по основу ниских трошковних притисака из међународног окружења. Тако је међугодишња инфлација

смањена са 2,4% у јануару на 0,6% у септембру и креће се и даље испод доње границе дозвољеног одступања од циља (4%±1,5 п.п.). Раст инфлације у овом периоду последица је, пре свега, повећања цене дувана, туристичких аранжмана, свежег меса и лекова. У односу на септембар 2015. године регулисане цене су забележиле раст, вођен пре свега растом цена дувана и у мањој мери лекова. Очекује се да ће кретање инфлације до краја 2016. године обележити растући тренд, на шта ће утицати очекивани наставак опоравка цена нафте и примарних пољопривредних производа на светском тржишту, раст инфлације у евро зони, али и ефекат ниске базе из претходне године.

Графикон 2 – Пројекција инфлације, %



Народна банка Србије ће, у сарадњи са Владом Републике Србије, снижити циљану стопу инфлације почевши од 2017. године са 4%±1,5 п.п. на 3%±1,5 п.п као резултат већ успостављене макроекономске стабилности и побољшаних економских изгледа за наредни период.

Након вишегодишњих неуспешних покушаја да се отклони структурни дефицит, од 2015. године имплементиран је програм консолидације који подразумева трајно отклањање фискалних неравнотежа. Дефицит опште државе смањен је са 6,6% БДП у 2014. години на 3,7% БДП на крају 2015. године. Дефицит опште државе у 2015. години износио је 149,1 млрд РСД што је далеко мање од 232 млрд РСД, колико је планирано буџетом за ту годину и од 258,1 млрд РСД колико је износио у 2014. години. При томе, знатан део дефицита (преко 85%) чинили су трошкови камата, тако да је примарни дефицит износио свега 0,5% БДП.

Табела - Пројекција основних макроекономских показатеља Републике Србије

Исказано у процентима осим ако није другачије назначено	2016	2017	2018	2019
<i>Стопа реалног раста</i>				
<i>БДП</i>	2,7	3,0	3,5	3,5
<i>БДП у текућим тржишним ценама (у млрд РСД)</i>	4203	4397	4678	4987
Извори раста: процентне промене у сталним ценама				
<i>Лична потрошња</i>	0,6	1,4	2,2	2,9
<i>Државна потрошња</i>	3,9	1,6	2,6	2,3
<i>Инвестиције у фиксни капитал</i>	6,4	5,7	5,7	4,9

<i>Извоз роба и услуга</i>	9,2	7,7	7,7	7,6
<i>Увоз роба и услуга</i>	6,2	5,3	5,8	6,3
Допринос расту БДП, п.п.				
<i>Домаћа тражња</i>	2,0	2,5	3,2	3,5
<i>Инвестициона потрошња</i>	0,8	1,2	1,2	1,0
<i>Лична потрошња</i>	0,5	1,0	1,6	2,1
<i>Државна потрошња</i>	0,7	0,3	0,5	0,4
<i>Спољно-трговински биланс роба и услуга</i>	0,6	0,5	0,3	0,0
Кретање цена				
<i>Потрошачке цене(годишњи просек)</i>	1,1	2,4	3,0	3,0
<i>Потрошачке цене(крај периода)</i>	1,5	2,8	3,0	3,0
Дефлатор БДП	1,3	1,6	2,8	3,0
Кретања у спољном сектору (%БДП)				
<i>Спољнотрговински биланс роба и услуга</i>	-10,6	-10,7	-10,3	-9,9
<i>Салдо текућег рачуна</i>	-4,2	-3,9	-3,9	-3,9
<i>Директне инвестиције - нето</i>	5,2	4,8	4,3	4,2
Јавне финансије				
<i>Дефицит опште државе (% БДП)</i>	2,1	1,7	1,3	1,0

Извор: МФИН

Предвиђени сценарио развоја указује на стратешку оријентацију Владе Републике Србије ка структурном прилагођавању привреде како би се обезбедила одржива путања раста, заснована на повећању укупне инвестиционе активности и извоза, као кључних фактора остваривања макроекономске стабилности. Раст приватних инвестиција је од пресудног значаја имајући у виду да је пад привредне активности у претходном, кризном периоду, утицао на смањивање потенцијалног БДП кроз губитак привредних капацитета и знатно погоршавање услова на тржишту рада.

Ризици остваривања пројекције

Остварење макроекономског сценарија је изложено деловању појединих екстерних и интерних ризика.

Повећању ризика у погледу опоравка глобалне и европске привреде у великој мери доприноси неизвесност на међународном тржишту капитала везана за наставак смањења експанзивности монетарне политике ФЕД и неизвесност у погледу ефеката мера ЕЦБ. Глобални економски опоравак се успорава уз значајне разлике у стопама раста међу групацијама земаља.

Унутрашњи ризици остварења пројекције су релативно нижи него ризици идентификовани у прошлој Фискалној стратегији, а имајући у виду да је планирано структурно фискално прилагођавање у 2016. години на знатно нижем нивоу.

Средњорочни циљеви фискалне политике

Циљ фискалне политике у средњем року је заустављање раста јавног дуга сектора државе и његово релативно смањење у дугом року, тј. смањење учешћа дуга у БДП на 45%, у складу са општим фискалним правилом.

Јавни дуг сектора опште државе је у претходних неколико година удвостручен, тако да се процењује да ће на крају 2015. године износити око 76,6% БДП. Фискална политика је фокусирана на заустављање растућег тренда, стабилизацију и смањење учешћа јавног дуга до 2018. године. Даље одлагање ограничења раста дуга доводи у питање одрживост јавних финансија, односно могућност финансирања расхода, посебно законских обавеза као што су плате, пензије и социјална давања која износе више од 60% укупних јавних расхода, али и даљег сервисирања обавеза по основу дуга.

Значајне мере фискалне консолидације усвојене су са ребалансом буџета још у 2012. години, а примена мера настављена је и у буџету за 2013. годину. Мере су, пре свега, биле на приходној страни, и односиле су се на измену великог броја пореских стопа и укидање значајног броја квазифискалних намета. На расходној страни најзначајнија мера је била ограничавање раста плата у јавном сектору и пензија. Током 2014. године главни инструменти фискалне консолидације били су смањење плата у јавном сектору за запослене са примањима изнад 60.000 РСД нето и замрзавање запошљавања. Мере фискалне консолидације су дале различите резултате. Рестриктивна фискална политика утицала је на поједине макроекономске агрегате, тако да је током 2013. и 2014. године дошло до реалног пада личне, државне и инвестиционе потрошње, а дошло је и до јачања нелегалног тржишта, нарочито кад је реч о дуванским прерађевинама. У другој половини 2014. године долази до позитивног помака када су се коначно почели испољавати ефекти предузетих мера у виду смањења фискалног дефицита у односу на претходну годину. Истовремено, економска активност улази у фазу опоравка и дугорочног тренда раста. Такође, долази до заустављања раста текућих расхода и стабилизације и раста прихода, али су раст камата, расхода за отплату гарантованог дуга и покривање губитака јавних предузећа и државних банака довели до новог раста дефицита и дуга.

У 2015. години се наставило с мерама фискалне консолидације с обзиром на постојећу неодрживу позицију и терет који високи дефицит, ниво дуга и будућа потребна средства за његову отплату представљају за грађане и привреду.

Политика расхода је преко мера смањења плата и пензија првенствено усмерена на поштовање посебних фискалних правила, која се односе на индексацију плата и пензија, у складу са последњим изменама Закона о буџетском систему, али и на даље релативно смањење текућих расхода, нарочито расхода за субвенције, активирани гаранције и буџетске кредите привреди, по основу очекиваног завршетка процеса реструктурирања и приватизације државних предузећа и подизања ефикасности јавних предузећа.

Средњорочни фискални оквир са предложеним мерама фискалне консолидације предвиђа значајно смањење дефицита опште државе на 1,8% БДП до 2018. године. Номинално смањење дефицита до 2018. године одговара додатном структурном прилагођавању од 2,3% БДП у периоду од 2016. до 2018. године. Као последица структурног прилагођавања и смањења дефицита долази

до стабилизације јавног дуга на нивоу од 79% БДП у 2017, те даљег смањења на 75,9% БДП у 2018. години.

3. ОПИС ПЛАНИРАНЕ ПОЛИТИКЕ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ

Пројектована макроекономска политика утврђена Пројекцијом основних макроекономских показатеља за 2016.г. која је објављана на веб-сајту Министарства финансија представља полазну основу у планирању буџета општине Црна Трава за 2017. г. као и за 2018. г. и 2019. г.

Приоритет политике општине Црна Трава у наредном периоду је консолидација јавног сектора на нивоу јединице локалне самоуправе. Побољшање организације функционисања јавног предузећа и установа како би се на рационалан начин користили ресурси (финансијски и материјални) приликом пружања услуга грађанима.

Консолидација буџета општине Црна Трава у циљу успостављања одрживог нивоа расхода корисника буџетских средстава у односу на остварене приходе. Локални јавни приходи имаће приоритет у процесу организације управе у циљу стварања услова за ефикасно администрирање свих пореских облика како би се равномерно распоредио терет пореских оптерећења на све грађане општине. У погледу висине пореских оптерећења задржаће се ниво истих уз евентуалне корекције у складу са кретањима на нивоу региона. Један од приоритета биће рационализација пословања на свим нивоима као и доследно поштовање Закона о буџетском систему, Закона о јавним набавкама и трезорског начина пословања. Такође веома значајно је рад на изради пројеката са којима је могуће аплицирати код одређених финансијских фондова за њихову реализацију а који су у функцији развоја комуналне инфраструктуре и развоја заједнице уопште. Посебну пажњу треба обратити на повећање нивоа квалитета општих јавних услуга према грађанима код свих јавних институција чији је оснивач општина.

У социјалном делу локалне политике планира се одрживост успостављених института у складу са расположивим могућностима буџета.

4. ПРОЦЕНЕ ПРИХОДА И ПРИМАЊА И РАСХОДА И ИЗДАТАКА

У наредној табели преузетој из Фискалне стратегије дати су параметри за пројекцију прихода и примања буџета општине Црна Трава на основу коју чине приходи буџета за 2016. г. (коригован за све промене законских прописа).

Основне макроекономске претпоставке у периоду 2016 - 2018. године

	Процена	Пројекција		
	2015	2016	2017	2018
БДП, млрд динара (текуће цене)	3.964,4	4.137,7	4.377,2	4.711,6
Реални раст БДП	0,8	1,8	2,2	3,5
Дефлатор БДП	1,5	2,6	3,5	4,0
Реални раст појединих компоненти БДП, %				
Лична потрошња	-0,5	0,2	1,0	2,0
Државна потрошња	-2,2	0,9	-2,8	0,3
Инвестиције	8,2	6,6	6,2	5,5
Извоз робе и услуга	7,8	7,7	7,0	6,7
Увоз робе и услуга	6,0	5,8	4,4	4,3
Салдо робе и услуга, у ЕУР, % БДП	-9,8	-9,0	-8,6	-7,9
Салдо текућег рачуна, у % БДП	-4,7	-4,6	-4,3	-4,2
Инфлација, просек периода, у %	1,5	2,8	3,9	3,9
Инвестициони ратио, % БДП	16,4	16,8	17,7	18,4

Извор: МФИН

Законом о буџетском систему утврђено је да се пројектовање прихода и расхода врши за 2016. годину и две наредне године (2017.г. и 2018.г.).

5. ОБИМ СРЕДСТАВА КОЈИ МОЖЕ ДА САДРЖИ ПРЕДЛОГ ФИНАНСИЈСКОГ ПЛАНА ДИРЕКТНИХ И ИНДИРЕКТНИХ КОРИСНИКА СРЕДСТАВА БУЏЕТА ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ ЗА БУЏЕТСКУ 2016. Г. СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА ДВЕ НАРЕДНЕ ФИСКАЛНЕ ГОДИНЕ

При изради предлога финансијских планова за 2017. годину, корисници буџета треба да планирају расходе и издатке до нивоа одобрених апропријација према Одлуци о изменама и допунама Одлуке о буџету општине Црна Трава за 2016. годину – Ребаланс 2., број одлуке 06-221/2016-01 од 25.07.2016. године и смерница утврђених овим Упутством, водећи рачуна при томе о донетим одлукама, уговореним обавезама и друго, од стране Скупштине општине, односно надлежног органа општине Црна Трава.

Планирање масе средстава за плате запослених у 2017. години

1. Законско уређење плата

Плате запослених код корисника буџета локалне власти уређене су у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 62/06...99/14), Законом о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава („Службени гласник РС”, број 116/14) и Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима („Службени гласник РС”, бр. 44/08 - пречишћен текст и 2/12).

Приликом обрачуна и исплате плата за запослене у предшколским установама и другим јавним службама (установе културе) не примењује се Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима, већ Уредба о

коэффицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС", бр. 44/01...58/14).

Приликом обрачуна и исплате плата примењују се основице према закључцима Владе Републике Србије.

2. Законом уређена основица за обрачун плата

И током 2017. године примењују се одредбе Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава (у даљем тексту: Закон), који је објављен у „Службеном гласнику РС", број 116/14 од 27. октобра 2014. године.

Према члану 1. Закона привремено се уређује основица односно вредност радног часа, вредност бода и вредност основне зараде, за обрачун и исплату плата односно зарада као и других сталних примања изабраних, именованих, постављених и запослених лица код корисника јавних средстава.

У складу са чланом 5. став 1. Закона, основица за обрачун и исплату плата код корисника јавних средстава, утврђена законом, другим прописом или другим општим или појединачним актом, који је у примени на дан доношења овог закона, умањује се за 10%.

Ништаве су одредбе општег или појединачног акта (осим појединачног акта којим се плата повећава по основу напредовања) којима се повећавају основице, коэффицијенти и други елементи, односно уводе нови елементи, на основу којих се повећава износ плата и другог сталног примања код субјеката из члана 2. овог закона, донет за време примене овог закона (члан 4. Закона).

Према члану 7. Закона, директни и индиректни корисници буџетских средстава локалне власти, којима се умањује планирани износ средстава за плате, дужни су да у року од три дана од дана извршене коначне исплате плата за одређени месец на рачун прописан за уплату јавних прихода Републике Србије уплате разлику између укупног износа плата обрачунатих применом основице која није умањена, у складу са одредбама наведеног закона са урачунатим доприносима, који се исплаћују на терет послодавца и укупног износа плата обрачунатих применом умањене основице у смислу овог закона са урачунатим доприносима, који се такође исплаћују на терет послодавца.

Директни и индиректни корисници буџетских средстава локалне власти који су исплатиоци других сталних примања, дужни су да у року од три дана од дана извршене исплате за одређени месец на рачун прописан за уплату јавних прихода Републике Србије уплате разлику између укупног износа другог сталног примања који није умањен у смислу овог закона и укупног износа другог сталног примања који је обрачунат са умањењем у смислу овог закона. Горе наведени корисници не могу опредељивати, нити користити, средства која су у обавези да уплате у складу са наведеним чланом 7. Закона, за друге намене.

Према члану 8. став 2. Закона, јавно предузеће основано од стране локалне власти дужно је да приликом овере обрасца за обрачун и исплату зарада достави надлежном органу локалне власти доказ о уплаћеном износу средстава из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона за претходну исплату и обрачунатом износу средстава из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона за текућу исплату за то јавно предузеће и правна лица основана од стране тог јавног предузећа.

Надлежни орган локалне власти је дужан да једном месечно, а најкасније до 10. у месецу за претходни месец достави министарствима

надлежним за начин и контролу обрачуна и исплате зарада у јавним предузећима извештај о извршеној уплати из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона.

У случају да обавезу из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона не изврше корисници јавних средстава чији је оснивач локална власт, министар надлежан за послове финансија ће на предлог министарства надлежног за начин и контролу обрачуна и исплате зарада у јавним предузећима решењем привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица јединици локалне власти, док се та обавеза не изврши.

У току 2016. године уочено је да поједине јединице локалне самоуправе нису доставиле обавештење Министарству финансија о броју запослених за који није могло бити извршено умањење за 10% у складу са Законом, тако да је неопходно да у одлукама о буџету локалне власти за 2017. годину буде наведен број запослених код којих се приликом обрачуна и исплате плате није могло извршити наведено умањење, као и средства за које укупан износ средстава није могао бити умањен по наведеном основу (пример: износ умањења од 10% је 10.000.000 динара, не може се умањити за 2.000.000 динара јер су плате за 50 запослених на нивоу од 25.000 динара, тако да је износ умањења 8.000.000 динара).

3. Планирање масе средстава за плате у одлукама о буџету за 2017. годину Локална власт у 2017. години може планирати укупна средства потребна за исплату плата запослених које се финансирају из буџета локалне власти, тако да масу средстава за исплату плата планирају на нивоу исплаћених плата у 2016. години, а највише до дозвољеног нивоа за исплату у складу са чланом 35. Закона о буџету Републике Србије за 2016. годину ("Службени гласни РС", бр. 103/15).

Средства добијена по основу умањења у складу са одредбама Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, треба планирати на апропријацији економској класификацији 465 - Остале дотације и трансфери.

Уколико локална власт не планира у својим одлукама о буџету за 2017. годину и не извршава укупна средства за обрачун и исплату плата на начин како је наведено, министар надлежан за послове финансија може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица, док се висина средстава за плате не усклади са наведеним ограничењем.

Министар надлежан за послове финансија ближе ће уредити начин и садржај извештавања о планираним и извршеним средствима за исплату плата и структуру расхода за запослене на економској класификацији 413-416 у 2017. години.

Као и у претходним годинама, и у буџетској 2017. години, не треба планирати обрачун и исплату божићних, годишњих и других врста награда и бонуса предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, за директне и индиректне кориснике буџетских средстава локалне власти, осим јубиларних награда за запослене који су то право стекли у 2017. години.

Такође, у 2017. години не могу се исплаћивати запосленима код директних и индиректних корисника буџетских средстава локалне власти, награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса.

Остале економске класификације у оквиру групе 41 - Расходи за запослене, планирати крајње рестриктивно.

У првом кварталу 2017. године Министарство државне управе и локалне самоуправе ће у сарадњи са Министарством финансија разматрати све параметре који утичу на одређивање максималног броја запослених за 2017. годину у систему АПВ и систему локалне самоуправе, као и висину неопходних средстава за њихове плате. На основу тога Влада ће донети одлуку којом ће се утврдити максимални број запослених на неодређено време у наведеним системима за ту годину. С обзиром да ће тако утврђени број запослених бити већи или мањи од броја запослених за које су планирана средства за плате у 2017. години, на начин како је напред наведено, локална власт ће бити у обавези да усклади своје одлуке о буџету у делу планираних средстава за плате. У том смислу потребно је прилагодити и све економске класификације у оквиру групе 41 - Расходи за запослене.

Средства за решавање смањења броја запослених треба пребацити са економских класификација 411 и 412 на економску класификацију 414.

4. Планирање броја запослених у 2017. години

Према члану 4. став 1. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 68/15) (у даљем тексту: Закон о максималном броју) за сваку календарску годину, актом Владе се утврђује максималан број запослених на неодређено време у систему аутономне покрајине и систему локалне самоуправе, на предлог Генералног секретаријата Владе, уз прибављено мишљење Министарства државне управе и локалне самоуправе и Министарства финансија.

У члану 6. надлежни орган аутономне покрајине, односно скупштина јединице локалне самоуправе, својим актом утврђује максималан број запослених за сваки организациони облик у систему аутономне покрајине, односно систему локалне самоуправе.

Систем аутономне покрајине, односно локалне самоуправе, у смислу овог закона чине органи аутономне покрајине, односно органи јединице локалне самоуправе, јавне службе, јавна предузећа, правна лица основана од стране тих предузећа, привредна друштва и друге организације које у систему аутономне покрајине, односно локалне самоуправе имају обавезу пријављивања података о запосленима у регистар који води министарство надлежно за послове финансија, односно запослене чије се плате, односно зараде финансирају из буџета аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе (члан 2. ст. 4. и 5.).

Члан 8. Закона о максималном броју прописује да максималан број запослених у систему локалне самоуправе представља укупан број запослених у свим организационим облицима јединице локалне власти, који ће се остварити до завршетка рационализације, уз остварене уштеде за плате запослених најмање у износу предвиђеном прописом у буџету, а у складу са актом Владе из члана 4. став 1. овог закона.

Укупан број запослених на одређено време, због привремено повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, закључених непосредно или преко омладинске или студентске задруге и лица ангажованих по другим основима не може бити већи од 10% броја запослених на неодређено време код организационог облика (члан 10. став 1.). Организациони облик који има мање од 100 запослених може да има

највише до 10 запослених или ангажованих лица у смислу става 1. овог члана (став 2.).

Члан 12. став 3. овог закона, прописује да се повећање броја запослених на неодређено време, до доношења акта о систематизацији усклађеног са актом о максималном броју запослених за 2017. годину, врши у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно организациони облици траже повећање броја запослених преко надлежног органа локалне власти и Министарства државне управе и локалне самоуправе од Комисије Владе.

Као мера заштите средстава буџета прописано је да уколико скупштина јединице локалне самоуправе не донесе акт којим ће извршити рационализацију броја запослених у складу са актом Владе, министарство надлежно за послове финансија може, на предлог министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе, привремено да обустави пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајући део пореза на зараде, односно плате (члан 14. Закона).

У тачки 9. Одлуке о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2015. годину ("Службени гласник Републике Србије", број 101/15), наводи се да у оквиру максималног броја запослених, одређеног у тач. 2, 5. и 7 ове Одлуке, **сваки организациони облик може имати највише онолики број запослених на неодређено време, за који има обезбеђена средства за зараде.**

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 2017. години, а нарочито за извршавање расхода на име сталних трошкова (421 – Стални трошкови).

Поред тога, средства, пре свега на економској класификацији 423-Услуге по уговору треба планирати у складу са Законом о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, којим је уређено смањење других сталних примања.

Препорука је да буџетски корисници у буџетској процедури преиспитају и потребу смањења других накнада за рад, које нису обухваћене Законом (уговори о делу, привремено поврмени послови и др), а све у циљу великих потреба фискалног прилагођавања.

Посебно је приликом планирања ове групе конта потребан крајње реалан приступ и са аспекта Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама.

Средства планирана у оквиру ове групе конта мора да садрже и износе средстава за које је локални орган управе надлежан за финансије дао сагласност у складу са Уредбом о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Група конта 45 - Субвенције и група конта 62 - Набавка финансијске имовине

У оквиру субвенција и буџетских кредита неопходно је преиспитати све програме по основу којих се додељују субвенције и буџетски кредити, с обзиром на то да даље мере фискалне консолидације подразумевају рационално коришћење средстава субвенција и буџетских кредита.

Приликом планирања средстава за субвенције и њихових намена посебно треба имати у виду све прописе који се тичу контроле државне помоћи.

Група конта 48 – Остали расходи

Остале расходе, такође треба планирати у складу са рестриктивном политиком која се спроводи у циљу одрживог нивоа дефицита. 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, због наведеног, неопходно прилагодити преузимање обавеза, како би се на тај начин спречило стварање доцњи.

У циљу транспарентнијег приказивања средстава намењених за финансирање редовног рада политичких субјеката, у складу са Законом о финансирању политичких активности потребно је, у опису апропријације економске класификације 481 – Дотације невладиним организацијама, посебно исказати средства за наведену намену.

Финансијска помоћ Европске уније (ИПА I и ИПА II)

Један од извора финансирања пројеката на локалном нивоу је и финансијска помоћ Европске уније, у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи (ИПА I и ИПА II), а у складу са Законом о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница (ИПА I), („Службени гласник РС – међународни уговори“, број 124/07) и Закона о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) ("Службени гласник РС – међународни уговори" број 19/14).

На основу Финансијског споразума потписаног 6. јуна 2014. године, између Владе Републике Србије и Европске комисије, који се односи на Национални програм за Србију за 2013. годину у оквиру ИПА компоненте Помоћ у транзицији и изградња институција за реализацију годишњег Националног програма, за спровођење пројеката претприступне помоћи, неопходно је обезбедити одговарајући износ националног суфинансирања.

Директни корисници средстава буџета локалне власти, у случају када су крајњи корисници пројекта/секторског програма, дужни су да обезбеде износ националног суфинансирања, у складу са правилима уговарања и набавки која важе у Европској унији (тзв. ПРАГ правила). Процедuru јавних набавки спроводи Тело за уговарање (Министарство финансија - Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ).

За сваки уговор у оквиру пројекта односно секторског програма предвиђа се суфинансирање у следећим пропорцијама: суфинансирање у износу од најмање 10% од укупне вредности буџета који се односи на техничку помоћ – уговори о

услугама; суфинансирање у износу од најмање 15% од укупне вредности буџета који се односи на инвестиције (инфраструктурни радови и набавка опреме) – уговори о набавци и уговори о радовима; суфинансирање у износу од најмање 10% од укупне вредности уговора који се односе на „грант“ шеме без обзира да ли се активности односе на институционалну изградњу или инвестиције.

У моменту планирања финансијских средстава намењених за национално суфинансирање на локалном нивоу у оквиру одобрених пројеката и програма, потребно је поштовати следећа правила:

- Корисници буџетских средстава одговорни су за правилно планирање, у складу са предвиђеном динамиком спровођења, износа расхода и/или издатака за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ;

Буџетски корисници, који не испланирају довољан износ средстава за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ, морају да изврше преумеравање средстава са других својих апропријација и/или програма

- Средства планирана за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ не могу се користити у друге сврхе;

- Имајући у виду да је реализација годишњег ИПА програма вишегодишња и да се не подудара са националном буџетском годином, потребно је распоредити опредељена средства из једне године буџета ЕУ у неколико година буџета Републике Србије у складу са Планом јавних набавки и уговором дефинисаном динамиком спровођења;

- Буџетски корисници расходе и/или издатке планирају у оквиру шифре пројеката/секторског програма за које је предвиђено финансирање из извора 01 – општи приход буџета (за део којим се финансира национално учешће – суфинансирање).

- Приликом планирања средстава за суфинансирање **не треба** у предлогу финансијских планова урачунавати трошкове ПДВ:

У складу са Оквирним споразумом и Оквирним споразумом за ИПА II, Република Србија мора да обезбеди средства за надокнаду нерегуларно утрошених средстава (као последицу неправилности или превара), у случају када није могуће наплатити настале дугове, па у складу са наведеним, буџетски корисници планирају и расходе и/или издатке на име покрића надокнаде нерегуларно утрошених средстава. Износ на име покрића надокнаде нерегуларно утрошених средстава се процењује на 1% укупне планиране годишње реализације пројекта/секторског програма на економској класификацији 485 - Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа, у оквиру шифре пројекта/секторског програма. Буџетски корисници планирају средства за ове намене пропорционално свом учешћу у годишњој реализацији пројекта/секторског програма.

6. Смернице за исказивање издатака за капиталне пројекте за 2017 - 2019.

Класа 5 - Издаци за нефинансијску имовину

Набавке административне, канцеларијске опреме, аутомобила и осталих основних средстава за редован рад потребно је планирати уз максималне уштеде, тако да се само врше набавке средстава неопходних за рад.

Важно је да корисници не исказују као капиталне издатке текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме, већ да расходе за те намене (за молерске, зидарске радове, поправке електронске и електричне опреме итд.) планирају на апропријацији економске класификације 425 – Текуће поправке и одржавање, док средства за капиталне пројекте треба да планирају на контима групе 51, 52 и 54.

Капитални пројекти и њихов значај

Капитални пројекти су пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за Републику Србију, односно локалну власт укључујући услуге пројектног планирања које су саставни део пројекта, обезбеђивање земљишта за изградњу, као и пројекти који подразумевају улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину, а у функцији су јавног интереса.

Капиталним пројектима се увећава имовина Републике Србије, односно локалне власти путем изградње и капиталног одржавања грађевинских објеката инфраструктуре и улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину.

Капиталним пројектом се поред изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре сматра и улагање у куповину зграда и објеката, као и другу нефинансијску имовину чији је век трајања, односно коришћења дужи од једне године, независно од тога да ли је капитални пројекат исказан као посебан пројекат унутар програма или као издатак у оквиру одређене програмске активности у буџету.

Капитални пројекат садржи све неопходне активности са потребним ресурсима које се планирају и реализују током целог пројектног циклуса у складу са јасно дефинисаним циљевима и резултатима пројекта, а у циљу постизања одрживе и дугорочне употребне вредности пројекта.

Капитални пројекат мора представљати функционалну целину са дугорочном (преко годину дана) употребном вредношћу по завршетку његове реализације.

Капитални пројекат може бити заједнички пројекат када се спроводи од стране два или више корисника буџетских средстава, јавних предузећа, односно других корисника јавних средстава, који својим споразумом уређују међусобне односе, односно права и обавезе у вези са реализацијом капиталног пројекта.

Вишегодишње планирање капиталних пројеката

У складу са Законом о буџетском систему капитални издаци се исказују за три године у општем делу одлуке о буџету локалне власти, без обзира да ли се капитални пројекти уговарају фазно по годинама или корисник преузима обавезе по уговору који захтева плаћање у више година.

Приликом вишегодишњег планирања капиталних пројеката корисници полазе од:

- Општег дела одлуке о буџету локалне власти за обавезе по уговору које се односе на капиталне издатке и захтевају плаћање у више година, а које су корисници у 2016. години преузели уз сагласност надлежног извршног органа локалне власти, и дужни су да такву обавезу укључе у финансијски план у години у којој обавеза доспева у износу обавезе за ту годину и планирају по годинама у оквиру лимита на свом разделу;

- Општег дела одлуке о буџету локалне власти за капиталне пројекте за које нису преузете вишегодишње обавезе у 2016. години, корисници су у обавези да анализирају физичку и финансијску реализацију тих капиталних пројеката, у циљу ефикасније алокације средстава, као и да укључе капиталне издатке у финансијски план и планирају по годинама у оквиру лимита на свом разделу, за пројекте чија је даља реализација оправдана.

На основу урађених анализа, корисници могу одустати од пројеката чија је даља реализација неоправдана. Такође, корисници могу планирати издатке за нове капиталне пројекте у 2017. години и наредне две године.

Предност у планирању нових капиталних пројеката на извођењу радова треба дати онима који су спремни за реализацију (који имају пројектно - техничку документацију, грађевинску дозволу, као и документацију неопходну за спровођење поступка јавне набавке).

Такође, важно је планирати капиталне пројекте по годинама у оном износу који је остварив и одговоран са фискалне и економске тачке гледишта, имајући у виду низак ниво реализације пројеката у претходним годинама.

Капитални пројекти подразумевају ангажовање значајних средстава и најчешће се финансирају из више извора. Као значајан извор финансирања капиталних пројеката на локалном нивоу јављају се капитални трансфери од других нивоа власти.

Капитални пројекти се могу финансирати и из пројектних зајмова, па је приликом планирања буџета капиталних пројеката потребно укључити и средства пројектних зајмова намењена за њихову реализацију, али само у износу за који се процењује да ће бити потрошен у тој години. С обзиром на то да пројектни зајмови углавном укључују и домаће учешће, корисници су дужни да поред издатака из извора 11– Примања од иностраних задуживања, искажу издатке и из извора 01 – Приходи из буџета, и то по сваком пројекту појединачно. Корисници су у обавези да, поред издатака за вишегодишње пројекте, искажу и капиталне издатке за једногодишње пројекте, односно за пројекте чија реализација траје годину дана.

Планирање издатака капиталног пројекта

Ради ефикаснијег планирања издатака капиталних пројеката корисници буџетских средстава дужни су да локалном органу надлежном за финансије доставе попуњене табеле дате у Прилогу број 2 - Преглед капиталних пројеката. У наведеним табелама, корисници су у обавези да искажу планиране издатке за капиталне пројекте по годинама који се односе на изградњу и капитално одржавање, по контима на трећем и четвртом нивоу, и то:

- 1) издатке за израду пројектно-техничке документације на конту 5114 (осим уколико је иста већ израђена);
- 2) издатке за експропријацију земљишта на конту 5411;
- 3) издатке за извођење радова на изградњи, односно извођење радова на капиталном одржавању на контима 5112 и 5113;
- 4) издатке за ангажовање стручног надзора на конту 5114 (осим уколико исти нису планирани од стране инвеститора или на неки други начин).

Корисници су у обавези да, поред издатака за вишегодишње капиталне пројекте, у Прилогу број 2, искажу и капиталне издатке за све једногодишње пројекте односно за пројекте чија реализација траје годину дана.

Корисници приликом попуњавања Прилога 2 (страница „списак“), најпре у наслову унесе шифру ЈЛС, затим у колони 2. називе капиталних пројеката који се уносе по приоритетима дефинисаних у колони 1, а које је рангирао корисник након оцене пројеката. Затим, у наставку се попуњавају колоне од 3 - 6.

Након тога, уносе се подаци у Прилогу 2а (страница „по изворима и контима“) тако што се најпре у колони 2. наведеног прилога, из падајућег менија бира назив капиталног пројеката. Затим, за наведени изабрани пројекат попуњавају се остале колоне од 3 – 21, (осим колоне 5. која се аутоматски учитава).

Након исправног уноса свих података у колонама у Прилогу 2а исти се аутоматски учитавају у страницу „списак“ и то у колонама од 7 - 13.

Директни корисници буџетских средстава пројекте рангирају по приоритетима на основу свеобухватне процене потреба, који ће се утврдити на основу следећих критеријума: релевантности пројекта за остваривање стратешких циљева из надлежности буџетских корисника, односа трошкова и користи пројекта (укључујући нето садашњу вредност, интерну стопу рентабилности, периода повраћаја улагања, коефицијената трошкова и користи и др.), потенцијалних ризика за реализацију пројекта, ефеката пројекта на друштвени, економски, регионални и еколошки одрживи развој, с тим да приоритет у финансирању имају већ започети пројекти.

У циљу унапређења планирања капиталних пројеката веома је значајна благовремена припрема пројеката која подразумева да пројекат пролази кроз фазе предлагања пројектне идеје, прединвестиционе фазе, фазе укључивања у буџет и инвестиционе фазе. За финансирање прединвестиционе фазе пројектног циклуса (израду претходне студије изводљивости, односно претходне студије оправданости са генералним пројектом, као и студије изводљивости, односно студије оправданости са идејним пројектом), директни корисници буџетских средстава планирају средства за израду инвестиционе документације за капиталне пројекте из своје надлежности у оквиру одређене програмске активности, односно у оквиру одређене позиције у финансијском плану у максималном износу 5% од укупно планираних средстава за капиталне инвестиције, у циљу припреме нових капиталних пројекта.

Уколико корисници који нису планирали средства за израду пројектно-техничке документације и за ангажовање стручног надзора, дужни су да наведу који субјект (институција, организација, јавно предузеће итд.) је обезбедио средства за те издатке и у ком износу или ће тај посао корисници обављати у оквиру свог редовног пословања.

6. ПОСТУПАК И ДИНАМИКА ПРИПРЕМЕ БУЏЕТА ОПШТИНЕ ЦРНА ТРАВА И ПРЕДЛОГА ФИНАНСИЈСКИХ ПЛАНОВА ДИРЕКТНИХ И ИНДИРЕКТНИХ КОРИСНИКА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА

При изради предлога финансијских планова за 2017. годину, корисници буџета треба да планирају расходе и издатке до нивоа одобрених апропријација према Одлуци о изменама и допунама Одлуке о буџету општине Црна Трава за 2016. годину – Ребаланс 2., број одлуке 06-221/2016-01 од 25.07.2016. године и смерница утврђених овим Упутством, водећи рачуна при томе о донетим

одлукама, уговореним обавезама и друго, од стране Скупштине општине, односно надлежног органа општине Црна Трава. Одобрене апропријације представљају горњи лимит, преко којег корисници буџета не смеју да планирају расходе – табела 1. – захтев за текуће издатке, док евенуталне потребе за додатним средствима изнад лимита корисници буџета треба да планирају у табели 3. – Захтев за додатна средства са обавезним образложењем разлога.

Предлог финансијског плана за 2017. годину мора да представља процену финансијских потреба директних и индиректних корисника буџетских средстава, као и извора средстава из којих ће се ове потребе финансирати (приходи из буџета и приходи који се остварују из додатних активности). У Одлуци о буџету предвиђене су посебне апропријације за расходе корисника који се финансирају из других извора који нису буџетски (сопствени приходи, донације и слично).

Без писаног образложења и навођења правног основа за сваку врсту расхода, као и извора средстава из додатних активности, неће се одобрити коришћење средстава из додатних активности у 2017. години. Буџетски корисник не попуњава податке односно не планирају расходе за субвенције, буџетску резерву, солидарну стамбену изградњу, изборе и рад политичких странака.

На основу Упутства за припрему буџета, корисници буџетских средстава израђују предлог средњорочног и годишњег финансијског плана. Предлог финансијског плана корисника буџетских средстава за 2017. и наредне две године, потребно је израдити према достављеном МОДЕЛУ ПРЕДЛОГА ФИНАНСИЈСКОГ ПЛАНА и исти треба да се састоји од:

- **захтева за текуће издатке**, односно расхода и издатака за трогодишњи период исказане по буџетској класификацији, као и по програмској класификацији са подацима о постојећим активностима и услугама буџетског корисника (Прилог: Табела 1),
- **захтева за основна средства**, (Прилог: Табела 2),
- **захтева за додатна средства** за буџетске издатке чије финансирање не може да се усклади са ограничењима садржаним у инструкцијама из овог Упутства, као и са предлогом приоритета који треба да буду размотрени у поступку доношења буџета за наредну фискалну годину (Прилог: Табела 3),
- детаљно писаног **образложења расхода и издатака**, као и **извора финансирања**,
- детаљно писаних, попуњених и образложених захтева за финансирање програма, програмских активности и пројеката по **програмском моделу буџета**, (Прилог: Табела 8,
- **предлога капиталних пројеката** (по обрасцу који је саставни део овог Упутства).
- **предлог пројеката који се финансирају из развојне помоћи ЕУ**, који се планирају у 2017. години, односно пројекти који ће бити реализовани у 2017. години и две наредне године (предлог доставити у слободној форми са следећим обавезним елементима: назив пројекта, циљ пројекта, опис пројекта, буџет пројекта, финансијско учешће у пројекту, рокови почетка и завршетка пројекта, носилац пројекта и партнери).

Поред тога обавезно треба попунити и следеће обрасце који се налазе у прилогу Упутства:

- **Образац – Предложени извори финансирања за период 2017-2019. године - (табела 4);**
- **Образац - Остали приходи и примања по економским класификацијама - (табела 5);**
- **Образац – Полазни елементи за утврђивање обима средстава за плате буџетских корисника у 2017. години (табела 6);**
- **Образац – Преглед планираних средстава за плате 2017-2019 година по месецима (табела 6а);**
- **Образац – Додатни показатељи (број радно ангажованих лица) (табела 6б);**
- **Образац – Јубиларне награде и отпремнине (табела 7);**
- **Образац – Захтев за финансирање пројекта (табела 8);**
- **Образац – Захтев за финансирање програмске активности (табела 8а);**
- **Образац – Захтев за финансирање програма (табела 8б - попуњава директни корисник);**

Захтеви за финансирање попуњавају се на основу предложеног обима буџетских средстава и они обухватају све расходе и издатке и захтевају висок степен одговорности буџетских корисника за правилно и рационално распоређивање средстава по пројектима, активностима и програмима.

Захтеви за финансирање морају да представљају реалну процену финансијских потреба корисника буџетских средстава, као и извора средстава из којих ће се ове потребе финансирати.

С тим у вези, потребно је навести све очекиване изворе средстава: приходе из буџета и додатне приходе директних и индиректних корисника буџетских средстава односно приходе који се остварују из додатних активности.

За кориснике је исказивање расхода из других извора, који нису буџетски, посебно важно, обзиром да у складу са Законом о буџетском систему предвиде посебне апропријације у Одлуци о буџету за расходе, који се финансирају само из њихових сопствених прихода. Услов за коришћење остварених сопствених прихода за одређену намену биће да је расход планиран у буџету, за чије коришћење, је буџетски корисник дужан да достави документацију која ће оправдати трошак у смислу његове правне оправданости.

Директни корисник буџетских средстава одговоран је за благовремено достављање овог Упутства индиректним корисницима буџетских средстава у њиховој надлежности, као и за прикупљање предлога финансијских планова индиректних корисника буџетских средстава, и њихово обједињавање. Тако обједињени финансијски планови свих индиректних корисника буџетских средстава достављају се, такође у року.

Средства за издатке за основне и средње школе, као и за Центар за социјални рад, који су индиректни корисници буџета Републике Србије, у захтевима се исказују на економској класификацији 463 – Трансфери осталим нивоима власти. Истовремено, за ове кориснике достављају се и подаци исказани према врстама расхода у Табели 1, 2. и 3. који су садржани у износу исказаном на економској класификацији 463.

2. Захтев за текуће издатке (Табела 1)

Захтев за текуће издатке сачињава се на основу процењеног обима буџетских средстава за период 2017 - 2019. године, као и из осталих извора средстава, планираних за финансирање у 2017. и наредне две године.

Захтев за текуће издатке мора да садржи писано образложење захтева и табеле, и то:

А. Писмено образложење даје податке о организационој структури и активностима као и о броју запослених у директном кориснику буџетских средстава; (навести колико износе укупно планирана средства у оквиру Захтева за текуће издатке, и колико од укупног износа по сваком извору финансирања: из буџета града, сопствених средстава, донација...)

Б. Табеле:

- 1) табела која даје детаљан приказ средстава потребних за финансирање активности буџетског корисника (захтев за текуће издатке – табела 1),
- 2) табела предложених извора финансирања за период 2017 - 2019. године у којој би буџетски корисници требало утврдити све изворе прихода за финансирање својих активности, укључујући и буџетска средства (у складу са буџетским ограничењима датим у Упутству за припрему буџета), сопствене изворе прихода, донације и остале изворе средстава, уколико их има (табела 4),
- 3) табела осталих прихода и примања по економским класификацијама за период 2017 - 2018. године, са навођењем правног основа за сваки остали извор финансирања, осим за средства из буџета (остали приходи и примања - табела 5),
- 4) табела у којој се наводе подаци о запосленима, њиховом звању, занимању, односно послу, основици за обрачун плате, коефицијентима и радном стажу (полазни елементи за утврђивање обима средстава за плате буџетских корисника - табела 6) и
- 5) табела која даје преглед планираних средстава за плате за период 2017 - 2019. године. години по месецима и изворима финансирања за све запослене (табела 6а),
- 6) табела у којој се исказују додатни показатељи односно број радно ангажованих лица у 2015. години и процена за период 2017 - 2019. године (табела 6б),
- 7) табела која даје преглед броја запослених као потребна средства за исплату јубиларне награде и отпремнине запосленима 2017 - 2019. (табела 7).

Објашњења за попуњавање података у Табели 1.:

- за сваки извор финансирања попуњава се посебан захтев за текуће издатке,
- на предвиђеном месту за шифру корисника уноси се шифра из јединственог списка буџетских корисника;
- шифра функционалне класификације уноси се из шифарника прописаног Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем,
- уколико буџетски корисник извршава расходе у оквиру више функционалних класификација, за сваку функцију посебно подноси захтев за текуће издатке.,

- Уколико се из ових средстава финансирају програмске активности/пројекти, поред ове табеле потребно је попунити образац програмска активност/пројекат (по "програмском моделу") за сваку програмску активност/пројекат појединачно. Такође је потребно дати писано образложење.

3. Захтев за основна средства (табела 2)

Захтев за основна средства (класа 5) корисник буџетских средстава доставља за:

- **набавку опреме;**
- **средства за капиталне пројекте започете у претходним годинама;**
- **за нове капиталне пројекте, који, по процени директног корисника буџетских средстава, представљају приоритете које треба размотрити у поступку доношења буџета за 2017. и наредне две године.**

Захтев за основна средства састоји се из:

- **писменог образложења**, којим се сваки појединачни захтев детаљно описује и правда (назив појединих врста инвестиција, почетак реализације, план набавки и трошења средстава, време завршетка, резултат успешности реализације, процена будућих трошкова који проистичу из рада и одржавања основних средстава по завршетку радова), и
- **износа средстава потребних за финансирање основних средстава (обавезно – достављање предмера и предрачуна за радове, предрачуна или понуде на основу које је извршена процена потребних средстава)**, који се исказују у табели 2 по изворима и уколико је то потребно, наводи динамику реализације пројекта као и процену укупне вредности.

Уколико се у табели 2 на истој економској класификацији исказе укупан износ потребан за набавку више различитих типова односно врста основног средства, потребно је у образложењу захтева исказати појединачно износе по ближим врстама.

Хронолошким редом треба навести предложену динамику планирања набавке основног средства.

Преглед капиталних пројеката (Табела 9 и Табела 9а.)

Буџетски корисници који планирају реализацију капиталних пројеката морају доставити списак капиталних пројеката са процењеном вредношћу на прописаним обрасцима – Преглед капиталних пројеката за период 2017 - 2019. године.

Приликом планирања буџета капиталних пројеката за три године потребно је поред средстава из буџета локалне самоуправе, укључити и средства пројектних зајмова (донације, средства буџета Републике Србије итд.) намењена за њихову реализацију само у износу за који се процењује да ће бити повучен у тој години, имајући у виду статус пројектног зајма, уговором дефинисане рокове, услове и динамику повлачења средстава итд.

Корисници буџета достављају кратко писмено образложење за сваки капитални пројекат за сваку годину посебно, и то са планираним роковима почетка и завршетка фазе припреме и фазе реализације.

Фаза припреме укључује активности на обезбеђивању земљишта, изради пројектно- техничке документације и прибављању неопходних дозвола и сагласности, односно активности неопходне за стварање услова за почетак реализације капиталног пројекта. Фаза припреме се завршава закључењем уговора, па је потребно укључити и законом прописане рокове за спровођење поступка јавне набавке. Овде је потребно навести оквирне рокове за наведене активности (почетак и број месеци потребних за израду пројекта, рокови за спровођење поступка јавне набавке,...).

Фаза реализације укључује активности након закључења уговора о радовима, односно набавци добара и услуга, као и активности у реализацији уговора, у складу са дефинисаним условима, роковима и динамичким плановима. За ову фазу потребно је навести оквирни почетак и број месеци потребних за реализацију и предвиђени датум за почетак коришћења објекта, односно набавке добра или услуге.

Потребно је укратко дати и технички опис пројекта (дужина пута, површина објекта, опрема, машине и сл.).

4. Захтев за додатна средства (табела 3)

Напомињемо да су корисници буџетских средстава при изради финансијских планова дужни да се строго придржавају предвиђених оквира могућег повећања или задржавања на истом нивоу појединих издатака датим у овим смерницама. Међутим, уколико и поред тога имају потребе за додатним средствима за неке од намена текућег финансирања, тај проблем решава се преко захтева за додатним средствима.

Захтев за додатна средства пружа директном и индиректном кориснику буџетских средстава могућност да тражи недостајућа средства за финансирање и то:

- текућих активности, која се по процени директног корисника буџетских средстава не могу подмирити из оквира предложеног обима буџетских средстава за период 2017 – 2019. године;
- нових активности и услуга по приоритетима и
- нове активности чије се финансирање планира из других извора, као што су донације, односно трансфери. Захтев за додатна средства, поред табеларног дела, састоји се и из писаног образложења, којим се појединачно описује и правда потреба за финансирањем, и износа средстава потребних за финансирање сваке од појединачно тражених активности односно услуга, које се исказује у табели 3.

Примера ради, уколико корисник има три захтева за додатно финансирање – попуњава три табеле 3, у свакој уписује назив захтева (повећање броја запослених, текуће одржавање – кречење, трошкови осигурања) и на свакој уписује редослед приоритета по важности (приоритет 1, приоритет 2, приоритет 3, итд.).

У писаном образложењу, поред правног основа за извршавање наведеног расхода, потребно је дати аргументацију захтева, која би требало да пружи одговоре на следећа питања:

- да ли постоји правни основ за активности за које се траже средства,

- у чему се огледа приоритет ове активности у односу на друге,
- шта је крајњи циљ који се постиже,
- којим се методама стиже до жељеног циља.

Тражена средства би требало да буду приказана појединачно по економској класификацији, а писано образложење треба да садржи и методологију која се користи приликом израчунавања трошкова. Писано образложење би такође требало да документује да ли захтев представља једнократни трошак или постоји потреба да се финансирање продужи, као и изворе финансирања.

Без детаљног писаног образложења и навођења правног основа за сваку врсту расхода, као и извора средстава из додатних активности, неће се одобрити коришћење средстава из додатних активности.

Уколико буџетски корисник извршава расходе у оквиру више функционалних класификација, за сваку функцију посебно подноси захтев за додатна средства.

5. Захтев за финансирање пројеката, програмских активности програма по „програмском моделу“ (табеле 8, 8а и 8б)

Упутство за израду програмског буџета објављено је на сајту Министарства финансија и у њему је дато детаљно образложење методологије припреме пројеката, програмских активности и програма, дефиниције основних појмова као и Анекс 5 - Униформни програми и програмске активности јединица локалне самоуправе.

По потреби, ЈЛС утврђују додатне програмске активности и пројекте у складу са својим специфичним надлежностима и својим стратешким плановима и циљевима.

СКГО је утврдила и накнадно доставила ЈЛС и листу униформних индикатора које достављамо у прилогу овог упутства. Применом ових индикатора пружају се подаци о општим достигнућима униформних програма и програмских активности, као и статистички подаци из домена униформних програма и програмских активности. ЈЛС имају обавезу да прате и извештавају о вредностима које се мере утврђеним униформним индикаторима, као део својих редовних обавеза извештавања.

Униформност програма и програмских активности и индикатора обезбеђује да ЈЛС међусобно упореде трошкове и квалитет услуга пружених грађанима у оквиру тих програма и програмских активности. Такође, та униформност програма и програмских активности и њихова усклађеност са секторима и програмима на централном нивоу, омогућује да се спроведе финансијска анализа и прате активности корисника буџета у одређеним областима на свим нивоима власти.

У наставку су дати основни елементи које је, према Упутству за припрему програмског буџета, потребно утврдити за пројекте, програмске активности и програме.

За пројекат који се предлаже, потребно је утврдити следеће податке:

- 1) Програм (коме припада);
- 2) Шифру;
- 3) Назив;
- 4) Функцију;

- 5) Сврху;
- 6) Основ (правни основ, средњорочни план, стратегија);
- 7) Опис; 8) Одговорно лице;
- 8) Трајање (година почетка и завршетка пројекта);
- 9) Циљ (1–3);
- 10) Индикаторе (1–3) за сваки утврђени циљ;
- 11) Вредност за базну годину и наредне три године и извор верификације за сваки индикатор исхода
- 12) Ознаку да ли је пројекат капитални;
- 13) Ознаку да ли је пројекат IPA;
- 14) Ознаку да ли се спровођењем пројекта спроводе мере везане за поглавља преговора за приступање ЕУ;
- 15) Расходе и издатке који су директно везани за пројекат и изворе финансирања.

За капиталне пројекте уносе се и следећи подаци: статус пројектно-техничке документације (решен или нерешен), статус имовинско-правних односа (решен или нерешен).

Поред наведених података потребно је дати и процену могућих ризика и претпоставки које могу утицати на реализацију пројекта.

За пројекте ЈЛС шифра се састоји се од шифре програма коме пројекат припада и додатне четири цифре које додељују ЈЛС као први слободан редни број после бројева којима су означени претходно утврђени пројекти и програмске активности у оквиру програма.

Дефиниције назива, сврхе, основе, описа, циљева и индикатора пројекта дати су у Поглављу 2. Упутства за припрему програмског буџета.

Планирање пројекта представља детаљну разраду свих параметара пројекта. Осим тога, обухвата и разраду плана активности пројекта, тј. планирање времена, као и план расподеле ресурса.

На основу обавезних података које треба да садржи захтев за финансирање пројекта, креиран је образац за предлог пројекта, који се налази у прилогу овог документа (табела 8).

Буџетски корисници у фази дефинисања својих пројеката којима ће се реализовати одређени циљеви, морају да рангирају пројекте по њиховој важности. С обзиром да они најчешће нису у могућности да реализују све планиране пројекте, потребно је одредити приоритете тих пројеката, па тек онда приступити њиховој реализацији. Дакле, треба извршити приоритизацију, а под њом се подразумева одлука о избору оних опција од којих се очекује да дају најефикасније и најделотворније резултате који ће довести до остварења конкретног циља.

Степен приоритета пројекта може да се оцени применом одређених критеријума које треба пажљиво дефинисати и узети у обзир велики број фактора који могу утицати на редослед реализације пројеката. Неки од критеријума могу бити: законске обавезе, међународне обавезе, започети пројекти, међузависност пројеката, препоруке донатора, програми и приоритети Владе и министарстава, друштвена оцена пројекта, временски период рада, капацитети, средства, одрживост и друго.

Активности пројекта, индикатори за сваку активност и **жељени резултат** за сваку активност или за групу активности.

Под активностима се подразумева низ задатака које треба обавити или низ услуга које треба обезбедити како би се реализовали очекивани резултати

који воде остварењу циљева. Приликом планирања пројекта веома је битно детаљно разрадити план активности.

Планом се утврђује хронолошки и логички редослед спровођења активности. За сваку активност потребно је одредити датум почетка, датум завршетка и трајање које може бити изражено у данима, месецима....

Активности су основа за израду финансијског плана буџета. За сваку активност се тачно утврђују неопходни ресурси (људски и материјални) потребни за њено извршење, и сви утврђени ресурси изражавају се висином неопходних финансијских средстава за обављање активности (буџетирање).

НАПОМЕНА: активности морају да буду у функцији остварења резултата и посредно циљева. Уколико неке активности не доприносе остварењу ни краткорочних ни средњорочних циљева, онда су оне сувишне, а ресурси који су ангажовани за њихово спровођење морају бити преусмерени.

Ризици у реализацији пројекта

Ризик је својствен сваком пројекту и представља могућност да се циљ/циљеви пројекта не постигну због тога што се нешто непредвиђено деси. Они представљају потенцијалне сметње при спровођењу активности и реализацији пројекта и морају се узети у обзир при планирању пројекта. Нарочито су важни ризици екстерног карактера на које буџетски корисници немају директан утицај. Екстерни ризици обухватају ризичне догађаје који се јављају као последица промена у окружењу: политичких, економских, демографских итд.

Идентификација потенцијалних ризика врши се на основу претходних личних искустава али и искустава других пројеката унутар организације и из окружења.

Добар увид у потенцијалне ризике је основа за управљање ризиком у оквиру кога се може вршити планирање реакција, тј. планирање одговора на ризик. Могуће реакције су: игнорисање ризика, подношење ризика, смањивање ризика, пребацивање ризика и подела ризика.

Треба нагласити да се фазе идентификације и анализе ризичних догађаја врше не само у фази планирања, већ током целе реализације пројекта.

За **програмску активност** која се предлаже, потребно је утврдити и следеће податке:

- 1) Програм (коме припада);
- 2) Шифру;
- 3) Назив;
- 4) Функцију;
- 5) Сврху;
- 6) Основ (правни основ, средњорочни план, стратегија);
- 7) Опис;
- 8) Одговорно лице;
- 9) Циљ (1–3);
- 10) Индикаторе исхода и/или индикаторе излазних резултата (1–3) за сваки утврђени циљ;
- 11) Вредност за базну годину и наредне три године и извор верификације за сваки индикатор исхода;
- 12) Ознаку да ли програмска активност укључује мере везане за поглавља преговора о приступању ЕУ;

- 13) Расходе и издатке који су директно везани за програмску активност и изворе финансирања.

На основу обавезних података које треба да садржи захтев за финансирање програмске активности, креиран је образац за предлог програмске активности, који се налази у прилогу овог документа (табела 8а).

За **програм** који се утврђује, потребно је утврдити и следеће податке:

- 1) Сектор (коме припада);
- 2) Шифру;
- 3) Назив;
- 4) Сврху;
- 5) Основ (правни основ, средњорочни план, стратегија);
- 6) Опис;
- 7) Одговорно лице;
- 8) Циљ (1–5);
- 9) Индикаторе исхода: (1–3 за сваки циљ)
- 10) Вредност за базну годину и наредне три године и извор верификације за сваки индикатор исхода;
- 11) Списак корисника буџета који спроводе програм;
- 12) Списак програмских активности и пројеката унутар програма.

На основу обавезних података које треба да садржи програм, креиран је образац за предлог програма, који се налази у прилогу овог документа. Образац-Предлог програма (Табела 8б) - попуњава само директни корисник.

У „Правилнику о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем” дата је дефиниција програма: „програм је у надлежности само једног корисника буџетских средстава, има јасно одређене специфичне циљеве и показатеље успешности и делотворности који доприносе остварењу општих циљева главног програма”. Према Смерницама Владе РС, програм се изводи преко једне или више усклађених програмских активности/пројеката који су усмерени ка постизању циља програма. Планирање и израда програма везују се за директног корисника буџетских средстава, што практично значи да директни корисник израђује и попуњава образац буџетског програма који садржи одобрене пројекте и програмске активности које су достављали индиректни корисници.

СВЕ НАВЕДЕНЕ ОБРАСЦЕ ЗА ПРИПРЕМУ ФИНАНСИЈСКИХ ПЛАНОВА МОЖЕТЕ ПРЕУЗЕТИ НА ЗВАНИЧНОЈ ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИ ОПШТИНЕ ЦРНА ТРАВА: WWW.OPSTINACRNATRAVA.ORG.RS.

РОК ЗА ПОДНОШЕЊЕ ПРЕДЛОГА ФИНАНСИЈСКИХ ПЛАНОВА КОРИСНИКА БУЏЕТА ЈЕ 02.12.2016. ГОДИНЕ

**РУКОВОДИЛАЦ ОДЕЉЕЊА,
Ватрослав Славковић, дипл. оец**