

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ОПШТИНА ЦРНА ТРАВА
ОПШТИНСКА УПРАВА
Одељење за финансије, привреду, локални
економски развој и друштвену делатност
Број: 402-5/2017-04
Датум: 01.12.2017. године



У П У Т С Т В О
ЗА ПРИПРЕМУ ОДЛУКЕ О БУЏЕТУ
ОПШИНТЕ ЦРНА ТРАВА ЗА 2018. ГОДИНУ
И ПРОЈЕКЦИЈА ЗА 2019. И 2020. ГОДИНУ

Децембар 2017, Црна Трава

На основу члана 31. 36а и 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, 103/2015 и 99/2016), општинска управа – одељење за финансије, привреду, друштвене делатности и локални економски развој доноси

УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ БУЏЕТА ОПШТИНЕ ЦРНА ТРАВА ЗА 2018. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2019. И 2020. ГОДИНУ

Правни основ

Поступак припреме и доношења Одлуке о буџету локалне власти уређен је Законом о буџетском систему. Рокови за доношење Фискалне стратегије и достављање Упутства за припрему Одлуке о буџету локалне власти уређени су одредбама Закона о буџетском систему.

Буџетским календаром за ниво локалне власти прописано је да локални орган управе за финансије издаје упутство за припрему нацрта буџета за наредну годину до 01. августа текуће године, а да директни корисници средстава буџета достављају предлоге својих финансијских планова надлежном органу, најкасније до 01. септембра текуће године.

Буџетским календаром прописано је да Влада Републике Србије усваја Фискалну стратегију до 15. јуна и доставља исту Народној скупштини, као и локалној самоуправи. Народна скупштина до 30. јуна доставља коментаре и препоруке на Фискалну стратегију. До 5. јула Министарство финансија доставља упутство за припрему одлуке о буџету локалној власти, као и Фискалну стратегију.

Како Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2018. годину, као и Фискална стратегија није достављена локалној власти, нису донета у законом утврђеном року, због тога и Одељење за финансије, привреду, локални економски развој и друштвене делатности - служба буџета Упутство за припрему одлуке о буџету општине Црна Трава касни са израдом упуства за 2018. годину са пројекцијама за 2019. и 2020. годину.

Чланом 31. Закона утврђен је буџетски календар за припрему и доношење буџета и финансијских планова. Чланом 31. став 1. тачка 11. до 5. јула – министарство финансија доставља упутство за припрему одлуке о буџету локалној власти.

На основу члана 40. Закона о буџетском систему, локални орган управе надлежан за финансије доставља упутство за припрему нацрта буџета локалне власти и обавештава директне кориснике буџетских средстава о основним економским претпоставкама и смерницама за припрему буџета.

У погледу садржине предлога финансијског плана директних корисника средстава буџета сходно се примењују одредбе члана 37. истог Закона. Према одредбама овог члана, предлог финансијског плана обухвата:

- 1) расходе и издатке за трогодишњи период, исказане по буџетској класификацији;
- 2) детаљно писано образложење расхода и издатака, као и извора финансирања;
- 3) родну анализу расхода и издатака – почиње са применом од 2017. године.**

Делови предлога финансијског плана из става 2. овог члана састоје се из писаног објашњења, које обухвата и образложење, средњорочну квантификацију и процену ефеката нових политика и инвестиционих приоритета, на основу Упутства за припрему буџета Републике и средњорочних планова корисника средстава Републике Србије и финансијског захтева.

Истим чланом је предвиђено и да локални орган управе надлежан за финансије може да тражи непосредно од индиректних буџетских корисника податке о финансирању.

Директни корисници обавезни су да, у складу са смерницама и роковима, траже од индиректних корисника за које су одговорни, да доставе податке неопходне за израду предлога финансијског плана директног буџетског корисника.

Чланом 41. Закона о буџетском систему дефинисано је да су индиректни корисници средстава буџета локалне власти обавезни да припреме предлог финансијског плана на основу смерница које се односе на буџет локалне власти.

Чланом 112. Закона о буџетском систему (прелазне и завршне одредбе) уређено је да ће се одредбе овог Закона, у делу који се односи на **програмски део буџета, примењивати** постепеним увођењем за поједине кориснике средстава буџета Републике Србије, а у целини од доношења Закона о буџету Републике Србије и **одлука локалне власти за 2015. годину.**

У складу са чланом 28. и 112. Закона, од доношења одлуке о буџету за 2015. годину, све локалне самоуправе и корисници буџетских средстава су у обавези да своје финансијске планове планирају у складу са програмском методологијом¹, а од доношења одлуке о буџету за 2017.годину приликом припреме програмског модела буџета дефинишу се **родно одговорни циљеви, родни индикатори учинка, исхода и резултата, којима се приказују планирани очекивани доприноси програма, програмске активности или пројекта остваривању родне равноправности.**

Општи део

Упутство за припрему буџета општине Црна Трава за 2018. са пројекцијама за 2019. и 2020.годину, а у складу са одредбама члана 40. Закона, садржи:

- 1) основне економске претпоставке и смернице за припрему буџета општине Црна Трава за 2018. и наредне две године,
- 2) опис планиране политике локалне власти у 2018. и наредне две фискалне године,
- 3) процену прихода и примања и расхода и издатака за 2018. годину и наредне две фискалне године,
- 4) обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана корисника средстава буџета за 2018. годину са пројекцијама за наредне две фискалне године,
- 5) смернице за припрему средњорочних планова директних корисника средстава буџета,
- 6) поступак и динамику припреме буџета општине Црна Трава и предлога финансијских планова корисника средстава буџета.

На основу садржаја Упутства за припрему буџета, директни буџетски корисници израђују предлог финансијског плана и достављају га локалном органу управе надлежном за финансије. Предлог финансијског плана се састоји из писаног објашњења и табела које су саставни део овог упутства. Приликом попуњавања ових образаца, поред распоређивања средстава утврђених предложеним обимима, корисници планирају и расходе који се финансирају из других извора.

Индиректни буџетски корисници су обавезни да припреме предлог финансијског плана на основу смерница које се односе на буџет јединице локалне самоуправе. **Финансијски планови индиректних корисника буџетских средстава достављају се директним буџетским корисницима у року који одреди надлежни директни буџетски корисник и чине саставни део предлога финансијског плана директног буџетског корисника.**

Предлози финансијских планова директних буџетских корисника морају бити достављени надлежном органу који руководи процесом планирања најкасније до 07. децембра текуће буџетске године. Локални орган управе надлежан за финансије може да тражи податке непосредно од индиректног буџетског корисника о његовом финансирању, који су неопходни за припрему нацрта одлуке о буџету.

Након што у датом року прикупи сва потребна документа и информације, локални орган управе надлежан за финансије отпочиње процедуру разматрања предлога и захтева корисника буџетских средстава. Оно се врши на основу њихове усаглашености са циљевима локалне политике утврђене Упутством, предложеним обимом њихових примања и издатака, као и анализом других података и објашњења који се налазе у предлогу финансијских планова.

Ради добијања коначног увида у обим и структуру буџетских средстава, локални орган управе надлежан за финансије сагледава садржај ревидиране Фискалне стратегије, као и Фискалну стратегију и Упутство. Ревидирана Стратегија садржи и преглед ненаменских и наменских трансфера из буџета Републике Србије појединачно за сваку јединицу локалне самоуправе у земљи. **Локални орган управе надлежан за финансије треба да уради, а потом и достави нацрт одлуке о буџету надлежном извршном органу - Општинском већу најкасније до 15. октобра текуће буџетске године. Међутим, због кашњења у изради и достављању Упутства за припрему буџета од стране Министарства финансија дошло је до одступања у роковима за припрему нацрта буџета и достављања истог Општинском већу од стране локалног органа надлежног за финансије.**

Извршни орган локалне власти - Општинско веће дужно је да утврди предлог одлуке о буџету и да га поднесе локалној скупштини најкасније до 1. новембра. Уколико надлежни извршни орган локалне власти не достави предлог буџета локалној скупштини, она има право да самостално припреми и донесе акт о буџету, чиме је онемогућена парализа у функционисању законодавног тела услед политички узрокованих проблема или лошег рада носилаца извршне власти. Скупштина општине усваја Одлуку о буџету **најкасније до 20. децембра** текуће буџетске године. **Локални орган управе надлежан за финансије дужан је да усвојену Одлуку о буџету достави Министарству финансија најкасније до 25. децембра** текуће буџетске године. Због наведеног кашњења у достављању упутства од стране Министарства финансија и овде постоји одступање у роковима.

2. ПРОЈЕКЦИЈА ОСНОВНИХ МАКРОЕКОНОМСКИХ ПОКАЗАТЕЉА ЗА 2017. ГОДИНУ И ДВЕ НАРЕДНЕ ГОДИНЕ

Пројекција основних макроекономских показатеља за 2017. г. објављена је на званичном веб-сајту Министарства финансија и у наставку дајемо извод најбитнијих елемената који су основ за планирање на локалном нивоу.

Фискална стратегија је документ средњорочног планирања буџета у који су укључене средњорочне анализе и пројекције републичког буџета, буџета општина и градова и ванбуџетских фондова и саставни је део планирања буџета за сваку наредну годину.

Фокус економске и фискалне политике у наредном средњорочном периоду усмерен је на остварење следећих циљева:

1. одржавање макроекономске стабилности уз даље смањење јавног дуга и његово враћање у одрживе оквире;
2. наставак примене структурних реформи, посебно у домену јавних предузећа, као и
3. подизање ефикасности јавног сектора.

Влада ће активним мерама у наредном трогодишњем периоду наставити унапређење пословног амбијента. Постигнута фискална стабилност обезбеђује побољшање с вих макроекономских перформанси. Успостављен је модел раста који се заснива на повећању инвестиција и извоза.

Захваљујући мерама фискалне консолидације створен је простор за повећање пензија и плата у једном делу јавног сектора, чиме се обезбеђује раст расположивог дохотка и животног

стандарда становништва, али тако да се не угрозе планирани буџетски дефицит и успостављени тренд смањења јавног дуга. Приоритет фискалне политике остаје успостављање пореског система који стимулативно делује на привредну активност и запошљавање, обезбеђује већу ефикасност наплате пореза и смањење сиве економије.

Позитивна привредна кретања забележена у 2016. години, настављена су и током 2017. године. Међутим, активирање једнократних негативних чинилаца имало је за последицу успоравање активности у појединим делатностима са значајним учешћем у БДП и последично њихов сигнификантан негативан допринос укупном привредном расту.

Раст привредне активности праћен је позитивним кретањима на тржишту рада, која се огледају у расту стопе запослености и просечне зараде.

На основу веома позитивних резултата забележених на тржишту рада у периоду јануар-септембар, као и раста привредне активности у првом полугодишту, али и очекиваног убрзања раста БДП у другом делу године, процењује се да ће укупна запосленост остварити раст у 2017. години, вођен пре свега растом запослености у приватном сектору.

Као резултат ниских инфлаторних притисака, инфлација се од почетка године налазила у границама дозвољеног одступања од новог циља НБС.

Пројекција инфлације заснована је на очекиваним кретањима у домаћем и међународном окружењу. Процењује се да ће се инфлација у средњем року кретати у оквиру граница циља ($3 \pm 1,5\%$), али на nižем нивоу у поређењу са 2017. годином. Очекује се да ће инфлација крајем 2018. године износити 3,0%.

Након значајних смањења спољних неравнотежа и рекордно ниског спољнотрговинског дефицита у 2016. години од 3,1% БДП, током 2017. долази до погоршања платнобилансне позиције и раста дефицита на 4,6% БДП.

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 1,3% БДП на крају 2016. године. У 2017. години планиран је низак дефицит али повољна фискална кретања, у највећој мери на приходној страни, резултирала су очекиваним суфицитом до краја године. Фискални суфицит опште државе у 2017. години, према најновијим проценама, износиће око 32 млрд динара, односно 0,7% БДП.

У периоду од 2015. до 2017. године процењује се да ће структурно фискално прилагођавање износити око 6% БДП, што је знатно изнад циља који је постављен на почетку програма (4% БДП). Дуг се налази на силазној путањи, те ће на крају године учешће дуга опште државе у БДП бити за око 8 процентних поена БДП мање у односу на крај 2016. године и око 10 пп БДП мање у односу на највиши ниво који је достигнут крајем 2015. године.

Макроекономским пројекцијама за период од 2018. до 2020. године предвиђена је кумулативна стопа раста реалног БДП од 11,4% заснована на расту домаће тражње и опоравку инвестиционе активности. Задржавање тренда оствареног раста у 2019. години и убрзање на 4% у 2020. години засновано је, пре свега, на расту инвестиционе потрошње али и стандарда становништва на реалним основама.

Основне макроекономске претпоставке за период 2017. – 2020. године

<i>Исказано у процентима осим ако није другачије назначено</i>	2017	2018	2019	2020
<i>Стопа реалног раста БДП</i>	2,0	3,5	3,5	4,0
<i>БДП у текућим тржишним ценама (у млрд РСД)</i>	4469	4755	5057	5417
<i>Извори раста: процентне промене у сталним ценама</i>				

<i>Лична потрошња</i>	1,8	2,7	3,4	3,8
<i>Државна потрошња</i>	1,4	2,2	1,9	2,7
<i>Инвестиције у фиксни капитал</i>	4,3	5,1	4,1	5,3
<i>Извоз роба и услуга</i>	10,0	8,8	8,4	7,9
<i>Увоз роба и услуга</i>	8,6	7,0	7,2	7,0
Допринос расту БДП, п.п.				
<i>Домаћа тражња</i>	2,4	3,4	3,7	4,4
<i>Инвестициона потрошња</i>	0,8	1,0	0,9	1,1
<i>Лична потрошња</i>	1,3	2,0	2,5	2,8
<i>Државна потрошња</i>	0,3	0,4	0,3	0,5
<i>Спољно-трговински биланс роба и услуга</i>	-0,4	0,1	-0,2	-0,4
Кретање цена				
<i>Потрошачке цене(годишњи просек)</i>	3,1	2,7	2,8	3,0
<i>Потрошачке цене(крај периода)</i>	3,0	3,0	3,0	3,0

3. ОПИС ПЛАНИРАНЕ ПОЛИТИКЕ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ

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

Полазна основа за планирање обима буџета за 2018. годину су планирани приходи и примања из Одлуке о измени и допуни Одлуке о буџету општине Црна Трава за 2017. годину од 28.06.2017. године, као и планирани расходи и издаци из исте.

У складу са подацима о реализацији прихода у претходним годинама, планираним приходима и примањима из Одлуке о допуни и измени Олуке о буџету општине Црна Трава за 2017. годину, као и параметрима датим у Фискалној стратегији за 2017. са пројекцијама за 2018. и 2019. годину, израђена је пројекција буџетских прихода и примања буџета општине за 2018. годину:

Табела - Пројекција прихода и примања буџета у периоду од 2018. до 2020. године

ЕКОН. КЛАС.	ВРСТА ПРИХОДА	ПЛАН	ПРОЈЕКЦИЈА		
		2017	2018	2019	2020
711	Порез на доходак, добит и капиталну добит	18.611.000,00	19.800.000,00	16.800.000,00	16.800.000,00
713	Порез на имовину	6.400.000,00	6.800.000,00	8.500.000,00	8.500.000,00
714	Порези на добра и услуге	670.000,00	710.000,00	760.000,00	760.000,00
716	Други порези	4.000.000,00	4.200.000,00	5.000.000,00	5.000.000,00
733	Трансфери од других нивоа власти	93.300.000,00	93.300.000,00	113.000.000,00	113.000.000,00
741	Приходи од имовине	19.200.000,00	20.400.000,00	1.100.000,00	1.100.000,00
742	Приходи од продаје добара и услуга	1.155.000,00	1.220.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00
743	Новчане казне и одузета имов.корист	300.000,00	310.000,00	220.000,00	220.000,00
745	Мешовити и неодређени приходи	22.000.000,00	10.000.000,00	22.000.000,00	22.000.000,00
	УКУПНО БУЏЕТ	165.636.000,00	156.740.000,00	169.515.000,00	169.515.000,00

У протеклом периоду формирала су се значајна неутрошена средства која се углавном пребацују у наредни период. Уколико би, дошло до пада ликвидности и слабије наплате текућих прихода, може доћи до убрзаног трошења ових средстава и повећања фискалног дефицита. Иако утиче на укупан ниво дефицита овако генерисан део фискалног резултата не утиче на ниво јавног дуга у тренутку његовог стварања, али **може неповољно да делује на ниво ликвидности у будућности и ствара у некој мери погрешну слику о стању јавних финансија**. Из наведених разлога, у пројекцији за 2018-2020. године приказани су само текући приходи и примања.

Табела-Лимити расхода и издатака по буџетским корисницима и наменама за 2018. годину, дати су у следећој табели:

	2017	2018	2019	2020
СКУПШТИНА ОПШТИНЕ	5,000,000	5,065,000	5,065,000	5,065,000
ПРЕДСЕДНИК ОПШТИНЕ	5,832,000	6,025,000	6,025,000	6,025,000
ОПШТИНСКО ВЕЋЕ	2,225,000	2,650,000	2,650,000	2,650,000
ОПШТИНСКА УПРАВА	45,075,000	47,000,000	47,000,000	47,000,000
СРЕДСТВА РЕЗЕРВЕ (ТЕКУЋА РЕЗЕРВА)	1,950,000	2,000,000	2,100,000	2,100,000
СРЕДСТВА РЕЗЕРВЕ (СТАЛНА РЕЗЕРВА)	500,000	500,000	600,000	600,000
ЈАВНИ ПРАВОБРАНИЛАЦ	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
ПОЉОПРИВРЕДА И РУРАЛНИ РАЗВОЈ	1,800,000	3,500,000	3,500,000	3,500,000

НВО И УДРЖЕЊА ГРАЂАНА	2,190,000	2,190,000	2,190,000	2,190,000
ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ	700,000	700,000	700,000	700,000
ПУТНА ИНФРАСТРУКТУРА	61,800,000	51,000,000	51,000,000	51,000,000
ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА	4,500,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000
РАЗВОЈ СПОРТА И ОМЛАДИНЕ	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000
ВЕРСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ	250,000	250,000	250,000	250,000
ИНФОРМИСАЊЕ	100,000	100,000	100,000	100,000
ОСНОВНО ОБРАЗОВАЊЕ И ВАСПИТАЊЕ	4,800,000	4,500,000	4,500,000	4,500,000
СРЕДЊЕ ОБРАЗОВАЊЕ И ВАСПИТАЊЕ	5,660,000	4,500,000	4,500,000	4,500,000
СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА – ОПШТИНСКА УПРАВА	12,000,000	9,400,000	9,400,000	9,400,000
СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА – ЦРВЕНИ КРСТ	1,840,000	1,850,000	1,850,000	1,850,000
СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА – ЦЕНТАР ЗА СОЦИЈАЛНУ ЗАШТИТУ ЦРНА ТРАВА	3,592,000	4,300,000	4,300,000	4,300,000
МЕСНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ	4,291,000	4,300,000	4,300,000	4,300,000
КОМУНАЛНА ДЕЛАТНОСТ	7,800,000	6,000,000	6,000,000	6,000,000
ПРЕДШКОЛСКО ОБРАЗОВАЊЕ	8,537,000	9,120,000	9,120,000	9,120,000
РАЗВОЈ КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА	3,927,000	3,930,000	3,930,000	3,930,000
РАЗВОЈ ТУРИЗМА	130,000	130,000	130,000	130,000
УКУПНО	186,499,000	176,010,000	178,010,000	178,010,000

5. ОБИМ СРЕДСТАВА КОЈИ МОЖЕ ДА САДРЖИ ПРЕДЛОГ ФИНАНСИЈСКОГ ПЛАНА ДИРЕКТНИХ И ИНДИРЕКТНИХ КОРИСНИКА СРЕДСТАВА БУЏЕТА ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ ЗА БУЏЕТСКУ 2018. Г. СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА ДВЕ НАРЕДНЕ ФИСКАЛНЕ ГОДИНЕ

При изради предлога финансијских планова за 2018. годину, корисници буџета треба да планирају расходе и издатке до нивоа утврђених овим Упутством, водећи рачуна при томе о донетим одлукама, уговореним обавезама и друго, од стране Скупштине општине, односно надлежног органа општине Црна Трава.

Приликом планирања обима средстава, односно лимита расхода и издатака за сваког буџетског корисника, локални орган управе надлежан за финансије **мора реално да их планира, у складу са законом, односно да пође од њиховог извршења у овој години, као и планираних политика у наредном периоду.**

Планирање масе средстава за плате запослених у 2018. години

1. Законско уређење плата

Плате запослених у јавном сектору уређене су Законом о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 18/16).

Плате запослених код корисника буџета локалне власти уређене су и у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама (“Службени гласник РС“, бр. 62/06... 99/14), Законом о привременом урешивању основица 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).

2. Законом уређена основица за обрачун плата

Приликом обрачуна и исплате плата примењују се основице према закључцима Владе Републике Србије, до примене одредаба Закона о систему плата запослених у јавном сектору.

И током 2018. 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.

3. Планирање масе средстава за плате у одлукама о буџету за 2018. годину

Локална власт у 2018. 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 2017. години, увећану за масу средстава за плате за број запослених максимално до броја утврђеног у Одлуци о максималном броју запослених за 2017. годину, а највише до дозвољеног нивоа за исплату плата у складу са чланом 36. Закона о буџету Републике Србије за 2017. годину ("Службени гласник РС", бр. 99/16).

Укупну масу средстава за плате треба умањити за плате запослених код корисника буџетских средстава које су се финансирале из буџета локалне власти са економских класификација 411 и 412, а више се не финансирају (због престанка рада корисника и сл.) односно за плате запослених који су радили код тих корисника, а који нису преузети у органе и службе управе или јавне службе чије се плате финансирају из буџета локалне власти на економским класификацијама 411 и 412.

Тако укупна планирана маса средстава за плате ће се увећати у:

- органима и службама локалне власти и месним заједницама за 5 %,
- установама социјалне заштите за 5%,
- предшколским установама за 10%,
- осталим јавним службама 5 %.

Средства за плате се планирају на бази постојећег, а не систематизованог броја запослених.

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 2018. 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 2018. години.

Као и у претходним годинама, и у буџетској 2018. години, не треба планирати обрачун и исплату поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда, бонуса и примања запослених ради побољшања материјалног положаја и побољшања услова рада предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, за директне и индиректне кориснике буџетских средстава локалне власти, као и друга примања из члана 120. став 1. тачка 4. Закона о раду ("Службени гласник РС", бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14) осим јубиларних награда за запослене који су то право стекли у 2018. години.

Такође, у 2018. 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 2018. године Министарство државне управе и локалне самоуправе ће у сарадњи са Министарством финансија разматрати све параметре који утичу на одређивање максималног броја запослених за 2018. 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.

Уколико је број запослених утврђен Одлуком о максималном броју запослених за 2017. годину мањи у односу на број запослених који ради код корисника буџетских средстава на крају 2017. године, потребно је извршити рационализацију и ускладити своје одлуке о буџету у делу планираних средстава за плате за 2018. годину. У том смислу потребно је прилагодити и све економске класификације у оквиру групе 41 - Расходи за запослене.

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

Уколико у току 2018. године буџетски корисници услед посебних околности имају потребу за увећањем средстава за плате на економским класификацијама 411 и 412, неопходно је да се иста детаљно образложи и документује навођењем финансијских ефеката промена (на пример: за оснивање нове установе – документ који потврђује почетак рада установе, број запослених који мора бити обухваћен Одлуком о максималном броју запослених, коефицијенте, основицу и др.).

4. Планирање броја запослених у 2018. години

А) Законско уређење

Према члану 2. ст. 4 и 5. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 68/15) (у даљем тексту: Закон о максималном броју), 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.

Према члану 4. став 1. 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. Закона о максималном броју 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.

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.

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 2017. годину (“Службени гласник Републике Србије”, број 61/17), 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.

Б) Ограничење броја запослених на одређено време

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.).

В) Повећање броја запослених уз сагласност Комисије Владе

И за 2018. годину ће важити одредба Закона о максималном броју којом се прописује да ће се повећање броја запослених на неодређено време, вршити у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно организациони облици ће тражити сагласност за повећање броја запослених преко надлежног органа локалне власти и Министарства државне управе и локалне самоуправе од Комисије Владе.

Посебно указујемо на примену одредбе члана 27е Закона о буџетском систему према којој предшколске установе и установе културе нису изузете, односно за ново запошљавање предшколским установама и установама културе подносе се захтеви за ново запошљавање.

Г) Мере заштите средстава буџета

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).

ТАБЕЛАРНИ ПРИКАЗ

Група конта 41 – Расходи за запослене

Локална власт је у обавези да у одлуци о буџету за 2018. годину, у делу буџета који садржи норме битне за извршење буџета, у посебној одредби искаже број запослених на неодређено и одређено време, за које су у буџету локалне власти обезбеђена средства.

Уколико се изменама или допунама Одлуке о буџету локалне власти мењају подаци достављени у Прилогу 1, неопходно је доставити измењене (допуњене) табеле са образложењем и документацијом која потврђује да је било неопходно извршити одређене промене у односу на усвојену Одлуку о буџету.

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 2018. 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 повремени 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 преусмеравање 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 одређена 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 пројекта/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 2018 - 2020.

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 2017. 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 2018. 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 четвртном 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 читава).

Након исправног уноса свих података у колонама у Прилогу 2а исти се аутоматски читавају 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

Предлог финансијског плана за 2018. 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 2018. 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 2018. 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 2018. години, односно пројекти који ће бити реализовани у 2018. 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 2018-2020. 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 2015. години** (табела 6);

– **Образац – Преглед планираних средстава за плате 2018-2020 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 2018 - 2020. године, као и из осталих извора средстава, планираних за финансирање у 2018. 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 2018 - 2020. 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 2018 - 2020. 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 2018 - 2020. године (табела 6б),

7) табела која даје преглед броја запослених као потребна средства за исплату јубиларне награде и отпремнине запосленима 2018 - 2020. (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 2018. и наредне две године.**

Захтев за основна средства састоји се из:

– **писмог 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 прерачуна за радове, прерачуна 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 2018 - 2020. 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 2018- 2020. 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 каја 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 базу 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 (ПРОГРАМСКИ БУЏЕТ И ОБРАСЦИ ЗАХТЕВА): WWW.OPSTINACRNATRAVA.ORG.RS.

РОК ЗА ПОДНОШЕЊЕ ПРЕДЛОГА ФИНАНСИЈСКИХ ПЛАНОВА КОРИСНИКА БУЏЕТА ЈЕ 07.12.2017. ГОДИНЕ

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