

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ОПШТИНА ВАРВАРИН
ОПШТИНСКА УПРАВА
Одељење за привреду ,финансије,
утврђивање и наплату јавних прихода
Број: 400-173/2016
Датум: 17.11.2016. год.
ВАРВАРИН

У П У Т С Т В О
ЗА ПРИПРЕМУ БУЏЕТА ОПШТИНЕ ВАРВАРИН ЗА 2017. ГОДИНУ И
ПРОЈЕКЦИЈА ЗА 2018. ГОДИНУ И 2019. ГОДИНУ

В а р в а р и н , 17.11. 2016. године

Република Србија
ОПШТИНА ВАРВАРИН
ОПШТИНСКА УПРАВА
Одељење за привреду, финансије,
утврђивање и наплату јавних прихода
Број: 400-173/2015
Дана, 17.11.2016.године
В а р в а р и н

У П У Т С Т В О
ЗА ПРИПРЕМУ ОДЛУКЕ О БУЏЕТУ ОПШТИНЕ ВАРВАРИН
ЗА 2017. ГОДИНУ И ПРОЈЕКЦИЈА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

У складу са чланом 36а Закона о буџетском систему, на основу овог Упутства, директни и индиректни корисници средстава буџета локалне власти припремају предлог финансијског плана за 2017. годину, са пројекцијама за 2018. и 2019. годину. и достављају га локалном органу управе надлежном за финансије.

У складу са Законом о буџетском систему сви буџетски корисници у 2017. години исказују свој буџет на програмски начин. У складу са Упутством за припрему програмског буџета, Министарство финансија је на својој интернет страници објавило и Листу униформних индикатора чијом се применом пружају подаци о општим достигнућима униформних програма и програмских активности, као и статистички подаци из домена униформних програма и програмских активности.

1. Програмска структура буџета

Министарство финансија је у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина (у даљем тексту: СКГО) уз подршку Програма Европске уније - Exchange 4 и Пројекта за боље услове пословања УСАИД-а, донело Упутство за припрему програмског буџета (у даљем тексту: Упутство). Након анализе примене програмског буџета Министарство финансија је унапредило Упутство за припрему програмског буџета у погледу обавезе праћења и извештавања о циљевима и индикаторима, дефинисања врста програмских активности и одређивања код којих врста програмских активности није потребно дефинисати циљеве и индикаторе.

Програмом реформе управљања јавним финансијама за период од 2016. до 2020. године, који је Влада усвојила крајем 2015. године, предвиђене су смернице за реформу управљања јавним финансијама, где је унапређење буџетског процеса кроз примену програмског буџетирања део наведене реформе, која ставља нагласак на утврђивање приоритета и оптимизацију потрошње у циљу подстицања привредног раста и ефикасног пружања квалитетних услуга јавне управе.

Програмски буџет, као један од механизма за спровођење наведене реформе управљања јавним финансијама, омогућава боље управљање учинком јавне управе, већу одговорност корисника буџета, успостављање снажнијих веза између годишњег буџета, утврђивања приоритетних расхода и издатака и спровођења јавних политика, као и већу транспарентност потрошње. У том смислу, на основу анализа процеса програмског буџетирања од стране јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) у прве две године обавезне примене, Министарство финансија и СКГО заузели су заједничко становиште о томе да је пожељна и потребна промена структуре програмског буџета ЈЛС.

Министарство финансија је у сарадњи са СКГО припремило униформну програмску структуру за ЈЛС која се примењује у изради одлуке о буџету јединица локалне самоуправе за 2017. годину, која је ревидирана и садржи 17 програма уместо досадашњих 15, као и низ измена на нивоу програмских активности са сходно усклађеним шифрама.

Да би се омогућило спровођење анализе потрошње јавних средстава и постигнутих ефеката, у случајевима када се исти пројекат финансира средствима централне власти и средствима ЈЛС, пројекат јединице локалне власти се утврђује у складу са одговарајућим пројектом у буџету Републике Србије у погледу назива и шифре пројекта. У овом случају неопходна је координација централног нивоа власти и јединице локалне самоуправе у циљу обезбеђивања једнообразне шифре и назива пројекта.

Министарство финансија је такође у сарадњи са СКГО припремило документ који садржи циљеве програма и програмских активности и листу униформних индикатора који треба у значајној мери да олакша припрему буџета од стране локалних власти и осигура униформност и упоредивост садржине програмских буџета ЈЛС. Поред тога, СКГО је припремила моделе докумената који су стављени на располагање ЈЛС као помоћ приликом припреме програмског буџета. На посебној страници на сајту СКГО (<http://www.skgo.org/reports/details/1868>) се налазе детаљније информације о процесу припреме програмског буџета и документа која могу бити од помоћи приликом израде одлуке о буџету за 2017. годину.

Упутство за припрему програмског буџета, са анексом 5 којим је дефинисана униформна програмска структура за ЈЛС, као и документ који садржи циљеве програма и програмских активности и листа униформних индикатора се може наћи на сајту Министарства финансија (www.mfin.gov.rs), као и на сајту СКГО (www.skgo.org).

2. Опште напомене за припрему одлуке о буџету локалне власти

Имајући у виду смернице за припрему одлуке о буџету јединице локалне самоуправе према којима ће организациона класификација да има за прво време доминантну улогу, указујемо на неопходност поштовања одредаба члана 2. тач. 7) и 8) Закона о буџетском систему којима су дефинисани директни и индиректни корисници буџетских средстава.

Приликом израде одлуке о буџету локалне власти за 2017. годину треба водити рачуна о томе да се као директни корисници могу исказивати само органи и службе локалне власти, а да су индиректни корисници буџетских средстава буџетски фондови, месне заједнице, установе основане од стране локалне власти, док јавна предузећа, фондови и дирекције основани од стране локалне власти не могу се исказивати као индиректни корисници буџетских средстава, с обзиром на то да се не финансирају из наменских јавних прихода. Наиме, као индиректни корисници буџетских средстава не могу се исказивати јавна предузећа, дирекције и фондови, с обзиром на то да су према члану 17. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 103/15), јединице локалне самоуправе у обавези да до 1. децембра 2016. године ускладе одлуке о буџету за ту годину са чланом 1. став 1. тог закона. У супротном, сматраће се да није доследно спроведена одредба члана 2. тачка 8) Закона о буџетском систему, којом је дефинисан појам индиректних буџетских корисника.

Према одредбама Закона о буџетском систему локални орган управе надлежан за финансије овлашћен је за отварање консолидованог рачуна трезора локалне власти, односно за отварање подрачуна динарских и девизних средстава корисника јавних средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора локалне власти.

Законом о буџетском систему је уређено да одредбе закона којима се уређује, коришћење и расподела сопствених прихода које остваре установе основане од стране локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања, престају да важе кад се за то створе технички услови.

С обзиром да је овим законом дат основ за даље усавршавање трезорског начина пословања, унапређење система одговорности у трошењу јавних средстава, ефикасног спровођења буџетских циљева, посебно ефикасности, економичности и ефективности у припреми и извршењу буџета, а полазећи од тога да је законодавац оставио могућност да установе до даљњег могу да користе сопствене приходе у складу са законом, надлежни орган треба да преиспита основаност и оправданост постојања рачуна сопствених прихода индиректних корисника буџетских средстава у случају када коришћење и расподела тих прихода није уређена посебним законима. Уколико буџетски корисник, у складу са посебним законима, остварује сопствене приходе надлежни орган локалне власти дужан је да води рачуна да тај корисник извршава расходе и издатке првенствено из тог и других извора, па тек онда из извора 01 – Приходи из буџета (члан 52. Закона о буџетском систему).

Јавне приходе остварене по основу пружања услуга боравка деце у предшколским установама треба планирати на извору 01- Приходи из буџета, с тим што се препоручује надлежном органу јединице локалне самоуправе да, по усвајању одлуке о буџету, обавести предшколске установе о обавези уплате тих средстава на одговарајући рачун прописан за уплату јавних прихода. Како би предшколске установе могле да прате остварење ових прихода, односно неизвршавања обавеза родитеља по овом основу, потребно је да надлежни орган јединице локалне самоуправе изведе о оствареним уплатама овог прихода на прописан рачун за уплату јавних прихода достављају предшколским установама. Уколико јединице локалне самоуправе поступе по наведеним препорукама, а при том у Табели 1 (Прилога 1) искажу средстава за плате запослених у предшколским установама на извору 04 – Сопствени приходи буџетских корисника, неопходно је да у образложењу одлуке о буџету наведу правни основ за планирање наведених расхода са тим извором финансирања.

У оквиру спровођења реформе јавних финансија започет је процес унапређења програмског модела буџета кроз увођење принципа родно одговорног буџетирања у буџетски процес. До 2020. године предвиђено је да се заокружи процес постепеног увођења родно одговорног буџетирања за све буџетске кориснике на свим нивоима власти, сходно члану 16. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, број 103/15), путем плана његовог постепеног увођења који доноси покрајински секретаријат за финансије, односно орган надлежан за буџет јединице локалне самоуправе. Имајући у виду наведену законску одредбу потребно је да надлежни орган локалне власти на годишњем нивоу донесе план за увођење родно одговорног буџетирања којим ће одредити кориснике буџетских средстава који ће у својим финансијским плановима дефинисати најмање један родно одговоран циљ и одговарајуће индикаторе који адекватно мере допринос циља унапређењу равноправности између жена и мушкараца, у оквиру једног или више програма или програмских активности.

У циљу економичног и ефикасног управљања јавним средствима, а полазећи од Извештаја о ревизији сврсисходности- Оправданост формирања комисија и других сталних и привремених радних тела у јавном сектору, неопходно је да се преиспита оправданост формираних комисија и других радних тела, као и потреба оснивања нових, осим оних предвиђених законом. Такође, приликом оснивања комисија и других радних тела потребно је да се јасно дефинишу циљ и задатак, број чланова, рок извршења задатака, висина накнаде, резултат рада комисије, начин извештавања о раду, начин контроле њиховог рада, као и да се

успостави јединствена и свеобухватна евиденција о комисијама и другим радним телима. Као 4 саставни део Упутства доставља се Прилог 3 - Преглед комисија и уговора који је потребно доставити Министарству финансија на прописан начин.

Израда грађанског буџета, као инструмента за повећање транспарентног исказивања на који начин и у које сврхе се користе јавна средства, представља својеврстан водич за грађане којима треба да се приближе надлежности и начин финансирања послова који се обављају у њиховим општинама и градовима. У циљу информисања и појашњења грађанима о начину трошења и за које сврхе се троше буџетска средства, потребно је да локална власт на једноставан и разумљив начин прикаже свој буџет грађанима са информацијама о буџетским приходима и примањима, расходима и издацима, изворима финансирања, буџетским корисницима и сл. и објави га на својој интернет страници.

На основу склопљеног аранжмана из предострожности са Међународним монетарним фондом и Меморандума о економској и фискалној политици са техничким меморандумом о разумевању, а у циљу извршења обавезе да се са доношењем одлуке о буџету локалне власти за 2018. годину омогући консолидација података о извршењу њихових буџета у јединствен систем извршења буџета на нивоу општег нивоа државе са јединственом структуром података, потребно је да информациони системи за извршење буџета у потпуности покривају све елементе извршења буџета, у складу са Законом о буџетском систему, као што су: износи апропријација утврђених одлуком о буџету, подаци о променама апропријација током године, подаци о преузетим обавезама, подаци о налозима за плаћање, подаци о оствареним приходима и примањима и реализованим расходима и издацима, у складу са свим буџетским класификацијама и изворима финансирања.

Током 2017. године Министарство финансија ће прописати форму података помоћу којих ће се вршити преузимање информација о извршењу буџета локалне власти у циљу свеобухватног праћења извршења буџета свих нивоа власти.

3. Основне економске претпоставке и смернице за припрему нацрта буџета локалне власти

- **Привредна кретања у 2016. години карактеришу позитивни трендови:**
- **Раст привредне активност праћен је позитивним кретањима на тржишту рада, која се огледају у расту породуктивности рада, стопе запослености и просечне зараде.**
- **Инфлација се од почетка године налази на ниском и стабилном нивоу.**
- **Народна банка Србије ће, у сарадњи са Владом Републике Србије снизити 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 напредни период.**
- **Платнобилансна позиција земље је значајно побољшана.**
- **Након вишегодишњих неуспешних покушаја да се отклони структурни дефицит, од 2015. године имплементиран је програм консолидације који подразумева трајно отклањање фискалних наравнотежа.**
- **У наредном средњорочном периоду циљеви фискалне политике су усмерени на даље смањење фисланог дефицита и јавног дуга.**

У даљем тексту дајемо преглед појединих макроекономских показатеља који су од значаја за израду буџета општине Варварин за 2017. годину и наредне две фискалне године.

Табела - Основне макроекономске претпоставке за период 2017.-2019. године

Исказано у % осим ако није другачије назначено	Пројекција			
	2016	2017	2018	2019
БДП у текућим тржишним ценама (у млрд РСД)	4203	4397	4678	4987
Стопа реалног раста БДП	2,7	3,0	3,5	3,5
Извори раста: процентне промене у константним ценама				
Лична потрошња	0,6	1,4	2,2	2,9
Државна потрошња	3,9	1,6	2,6	2,3
Инвестиције у фиксни капитал	6,4	5,7	5,7	4,9
Извоз роба и услуга	9,2	7,7	7,7	7,6
Увоз роба и услуга	6,2	5,3	5,8	6,3
Допринос расту БДП				
Финална домаћа тражња	2,	2,5	3,5	3,5
Инвестициона потрошња	0,8	1,2	1,0	1,0
Лична потрошња	0,5	1,0	2,1	2,1
Државна потрошња	0,7	0,3	0,5	0,4
Спољно-трговински биланс роба и услуга	0,6	0,5	0,3	0,0
Кретање цена				
Потрошачке цене (годишњи просек)	1,1	2,4	3,0	3,0
Потрошачке цене (крај периода)	1,5	2,8	3,0	3,0
Дефлатор БДП	1,3	1,6	2,8	3,0
Кретање у спољном сектору (%БДП)				
Спољно-трговински биланс роба и услуга	-10,6	-10,7	-10,3	-9,9
Салдо текућег рачуна	-4,2	-3,9	-3,9	-3,3
Директне инвестиције - нето	5,2	4,8	4,3	4,2
Јавне финансије				
Дефицит опште државе (%БДП)	4,1	4,0	2,6	1,8

Извор: МФИН

У складу са напред наведеним макро економским показатељима локална власт је у обавези да реално планира своје приходе буџета. Наиме, приликом планирања прихода потребно је поћи од њиховог остварења за три квартала у 2016. години и њихове процене за задњи квартал те године, што представља основ за примену горе наведених макроекономских параметара, односно основ за њихово увећање, при чему укупан раст прихода не сме да буде већи од номиналног раста БДП (пројектован номинални раст у 2017. години од 4,6%). Изузетно локална власт може планирати већи обим прихода, с тим што је у том случају дужна да у образложењу одлуке о буџету наведе разлоге за такво поступање, као и да образложи параметре (кретање запослености, просечне зараде, очекиване инвестиционе активности, промене у степену наплате пореза на имовину итд.) коришћене за пројекцију прихода буџета локалне самоуправе.

Ненаменске трансфере јединице локалне самоуправе треба да планирају у истом износу који је био опредељен Законом о буџету Републике Србије за 2016. годину („Службени гласник РС”, бр. 103/15).

4. Опис планиране политике локалне власти за општине Варварин

Општина Варварин ће обављати изворне, поверене и пренесене надлежности у складу са Уставом Републике Србије и Законом о локалној самоуправи, као и другим законским и подзаконским актима којима се регулише ова област.

Активности општине Варварин биће усмерене на следеће послове:

- одржавање и ширење комуналних услуга (водоснабдевање, канализација, прикупљање и одношење смећа, управљање отпадним водама , јавна хигијена , уређење и одржавање зеленила, јавна расвета, саобраћајна инфраструктура и остале комуналне услуге),
- вођење економске и развојне политике,
- заштита животне средине,
- организација културних и спортских активности и манифестација,
- пружање осталих услуга грађанима и привреди у складу са Законом.

Општина Варварин ће обављати поверене и пренесене послове из области:

- државне управе,
- социјалне заштите,
- здравствене заштите,
- предшколског, основног и средњег образовања,
- екологије и очувања животне средине,
- рада инспекцијских служби и др.

Процене прихода и примања и расхода и издатака буџета локалне власти за буџетску и наредне две године

Табела – Пројекција прихода и примања у периоду од 2017. до 2019. године

Ек. кл.	О П И С	Пројекција		
		2017.	2018.	2019.
71	Порези	125.000.000	130.000.000	130.000.000
733	Трансфери	250.000.000	250.000.000	250.000.000
74	Други приходи	15.000.000	20.000.000	25.000.000
8	Примања од продаје нефинансијске имовине	0	0	0
91	Примања од задуживања	0	0	0
	УКУПНИ ПРИХОДИ И ПРИМАЊА	390.000.000	400.000.000	405.000.000

Табела – Пројекција расхода и издатака у периоду од 2017. до 2019. године

Ек. кл.	О П И С	Пројекција		
		2017.	2018.	2019.
	Текући расходи	329.000.000	337.000.000	339.000.000
41	Расходи за запослене	115.000.000	117.000.000	118.000.000
42	Коришћење роба и услуга	95.000.000	97.000.000	98.000.000
44	Отплата камата	3.000.000	3.000.000	3.000.000
45	Субвенције	17.000.000	17.000.000	17.000.000
46	Донације и трансфери осталим нивоима власти	60.000.000	60.000.000	60.000.000
47	Социјална помоћ	22.000.000	25.000.000	25.000.000
48	Остали расходи	17.000.000	18.000.000	18.000.000
	Капитални издаци	50.000.000	52.000.000	55.000.000
51	Издаци за нефинансијску имовину	50.000.000	52.000.000	55.000.000
	Издаци за отплату главнице	11.000.000	11.000.000	11.000.000
61	Отплата главнице	11.000.000	11.000.000	11.000.000

Доношење одлуке о локалним комуналним таксама за 2017. годину

Одредбом члана 15в Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14, 95/15 и 83/16 - у даљем тексту: Закон) прописано је да се највиши износи локалне комуналне таксе за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина усклађују годишње, са годишњим индексом потрошачких цена који објављује републички орган надлежан за послове статистике.

Највише износе локалне комуналне таксе, усклађене са годишњим индексом потрошачких цена утврђује Влада сагласно члану 15в став 4. Закона и објављују се у „Службеном гласнику РС”, што се очекује до краја новембра 2016. године.

Још једном подсећамо да локална комунална такса за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина, мора бити усклађена са чланом 7. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС”, бр. 41/09...9/16), односно 10 са Правилником о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају на путевима („Службени гласник РС”, бр. 40/12...14/16), донетим на основу члана 7. став 2. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, тако да је потребно ускладити врсте возила са наведеним законом и правилником, а висину комуналне таксе за та возила утврдити у оквиру усклађених највиших износа ове локалне комуналне таксе, како би полицијске управе без проблема вршиле наплату овог локалног јавног прихода.

5.Обим средстава, односно лимит расхода и издатака буџетских корисника за 2017. годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године

Имајући у виду величину потребног фискалног прилагођавања, у овом упутству утврђују се смернице за планирање појединих категорија расхода и издатака, као и ограничења расхода и издатака корисника буџетских средстава.

Приликом планирања обима средстава, односно лимита расхода и издатака за сваког буџетског корисника, локални орган управе надлежан за финансије мора реално да их

планира, односно да пође од њиховог извршења у овој години, као и планираних политика у наредном периоду.

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 коефицијентима 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, коефицијенти 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 јединице 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).

У оквиру тако планиране масе средстава за исплату плата запослених могу се увећати плате запослених у: установама социјалне заштите за 5%,
предшколским установама за 6% и
установама културе 5%.

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, 14 сваки организациони облик може имати највише онолики број запослених на неодређено време, за који има обезбеђена средства за зараде.

Табеларни прикази: Локална власт је у обавези да у одлуци о буџету за 2017. 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.

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

Табела са бројем запослених и планираном масом средстава за плате запослених на економским класификацијама 411 и 412 по корисницима и изворима финансирања (Табела 1.) и табела са бројем запослених чије се плате исплаћују из буџета са осталих економских класификација (Табела 2.) дате су у Прилогу 1.

Указујемо да је обавезно да образложење Одлуке о буџету садржи Табелу 1 (у Прилогу 1 Упутства), у којој ће се исказати, упоредо по корисницима буџета локалне власти, на економским класификацијама 411 и 412 по изворима, следеће:

- средстава за плате у 2016. години у складу са одредбама члана 35. Закона о буџету Републике Србије за 2016. годину,
- планирана средства за плате за 2017. годину,
- број запослених који ради у октобру 2016. године.●

У истом прилогу у Табели 3. приказују се планирана и исплаћена средства у 2016. години и планирана средства у 2017. години на економској класификацији 465, као и маса средстава и број запослених чија је плата мања од 25.000 динара.

Табела 4. представља преглед планираних и исплаћених средстава за плате и броја запослених у 2016. години и планираних средстава у 2017. години на економској класификацији 414 (рационализација) у складу са планом рационализације.

Табела 5. представља приказ планираних и исплаћених средстава у 2016. години и планираних средстава у 2017. години на економској класификацији 416, као и пратећи број запослених по овом основу. Напомињемо да се у овој табели приказују планирана/исплаћена средства за јубиларне награде и/или по другом основу, при чему је потребно у табели нагласити који је основ у питању (награде и сл.).

Табела 6. односи се на преглед броја запослених и средства за плате у 2017. години по звањима и занимањима, а у којој је потребно унети коефицијенте, додатке за минули рад, додатке за прековремени рад и приправност и број запослених у органима и организацијама локалне власти.

Табела 7. односи се на преглед броја запослених на неодређено и одређено време који је радио у октобру 2016. године, затим планирани број запослених који одлази у пензију до краја 2017. године, као и планирано повећање броја запослених на неодређено и одређено време у 2017. години за које су обезбеђена средства у буџету за 2017. годину.

Табела 8. односи се на преглед исплаћених средстава на економским класификацијама 413-416 у 2015. и 2016. години, као и планираним средствима на економским класификацијама 413-416 у 2017. години.

Уколико се изменама или допунама Одлуке о буџету локалне власти мењају подаци достављени у Прилогу 1, неопходно је доставити измењене (допуњене) табеле са 15 образложењем у смислу шта се изменама и допунама Одлуке о буџету променило 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 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 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.

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 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 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 21 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 пројеката.

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.

7. Достављање предлога финансијских планова

У складу са овим упутством и чланом 40. Закона о буџетском систему, локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима средстава буџета локалне власти упутство за припрему буџета локалне власти.

Ово упутство и Прилози са табелама налазе се на интернет страници Министарства финансија, док се помоћне табеле, који се могу користити као обрасце за израду програмског буџета, налазе на интернет страници СКГО.

Предлоге финансијских планова са образложењем доставити Одељењу за финансије у писаној форми до 25.11.2016. године са попуњеним табелама.

**Руководилац рачуноводства
Мирослав Мирчић, дипл.економиста**

**Начелник финансија
Зорица Савић, дипл.економиста**