

**СВИМ КОРИСНИЦИМА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА**

**ПРЕДМЕТ: УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ ОДЛУКЕ О БУЏЕТУ ОПШТИНЕ ИНЂИЈА ЗА 2021. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2022. И 2023. ГОДИНУ**

Министарство финансија Републике Србије је дана 10. јула 2020. године у складу са чланом 36а Закона о буџетском систему („Службени гласник Републике Србије“ број 54/09, 73/2010, 101/2010, 101/2011,93/12, 62/13, 63/13- исправка, 108/13 ,142/2014 и 62/15-др. закон, 103/15, 99/16,113/17,95/18,31/19 и 72/19) јединици локалне самоуправе доставило Упутство за припрему Одлуке о буџету локалне власти за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину под бројем: 401-00-3386/2020-03.

У складу са чл. 40. Закона о буџетском систему Упутство садржи следеће:

- 1) **Основне економске претпоставке и смернице за припрему нацрта буџета локалне власти**
- 2) **Опис планиране политике локалне власти**
- 3) **Процене прихода и примања и расхода и издатака буџета локалне власти за буџетску и наредне две фискалне године**
- 4) **Обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана директног корисника средстава буџета локалне власти за буџетску годину, са пројекцијама за наредне две године**
- 5) **Смернице за припрему средњорочних планова директних корисника средстава буџета локалних власти**
- 6) **Поступак и динамику припреме буџета локалне власти и предлога финансијских планова директних корисника средстава буџета локалне власти**
- 7) **Начин на који ће се у образложењу исказати родна анализа буџета локалне власти**
- 8) **Начин на који ће се исказати програмске информације**

Унапређење буџетског процеса кроз примену програмског буџетирања представља део реформе управљања јавним финансијама којим се ставља нагласак на утврђивање приоритета и оптимизацију потрошње у циљу подстицања привредног раста и ефикасног пружања квалитетних услуга јавне управе.

Упутство за израду програмског буџета, као и Анекс 5 којим је дефинисана униформна програмска структура буџета ЈЛС за израду одлуке о буџету ЈЛС за 2021. годину и документ који садржи циљеве програма и програмских активности и листу униформних индикатора могу се наћи на сајту Министарства финансија ([www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)).

Прелазак са линијског буџета на програмски буџет, значајно је утицао на измену начина израде финансијских планова, извршење буџета као и праћење извршења буџета. Прелазак на програмски буџет, праћење извршења тог буџета, извршење рекламација, рефундација и повраћаја средстава из буџета, захтева и промену структуре елемента „**ПОЗИВ НА БРОЈ ЗАДУЖЕЊА**“ на платним налозима које испостављају корисници буџетских средстава. Из наведених разлога, а ради ефикасног праћења извршења буџета јединица локалне власти у односу на донете одлуке о буџетима јединица локалне власти, извршено је мапирање програма (сваком програму је додељена словна ознака). У структури елемента „**ПОЗИВ НА БРОЈ ЗАДУЖЕЊА**“ за јединице локалне власти ће се налазити словна ознака програма у складу са следећом табелом:

Словна ознака	Програм	Шифра	Назив
A	1	1101	СТАНОВАЊЕ, УРБАНИЗАМ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ
B	2	1102	КОМУНАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ
V	3	1501	ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ
G	4	1502	РАЗВОЈ ТУРИЗМА
D	5	0101	ПОЉОПРИВРЕДА И РУРАЛНИ РАЗВОЈ
E	6	0401	ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ
Z	7	0701	ОРГАНИЗАЦИЈА САОБРАЋАЈА И САОБРАЋАЈНА ИНФРАСТРУКТУРА
I	8	2001	ПРЕДШКОЛСКО ОБРАЗОВАЊЕ И ВАСПИТАЊЕ
J	9	2002	ОСНОВНО ОБРАЗОВАЊЕ И ВАСПИТАЊЕ
K	10	2003	СРЕДЊЕ ОБРАЗОВАЊЕ И ВАСПИТАЊЕ
L	11	0901	СОЦИЈАЛНА И ДЕЧИЈА ЗАШТИТА
M	12	1801	ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА
N	13	1201	РАЗВОЈ КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА
O	14	1301	РАЗВОЈ СПОТРА И ОМЛАДИНЕ
P	15	0602	ОПШТЕ УСЛУГЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
R	16	2101	ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
S	17	0501	ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ И ОБНОВЉИВИ ИЗВОРИ ЕНЕРГИЈЕ

**Напомена: словне ознаке програма треба користити само приликом попуњавања налога за пренос, док у одлукама о буџету треба користити шифре програма;**

### **Опште напомене за припрему одлуке о буџету локалне власти**

Услед настале ситуације везане за пандемију заразне болести COVID-19, Министарство финансија даје препоруку јединицама локалне самоуправе да приликом припремања одлука о буџету имају у виду финансирање свих мера из своје надлежности које су неопходне за спречавање појаве ширења и сузбијања ове заразне болести, као и да приликом планирања расхода изврше распоред средстава у односу на обавезе чије измирење је приоритетно.

Полазећи од одредаба Закона о буџетском систему, којима је дефинисано да одлука о буџету јединице локалне самоуправе треба да буде креирана уз поштовање све четири класификације које сачињавају стандардни класификациони оквир за буџетски систем, према изворима финансирања, посебно указујемо на неопходност поштовања одредаба члана 2 тач. 7) и 8) Закона о буџетском систему којима су дефинисани директни и индиректни корисници буџетских средстава.

Оснивање корисника буџетских средстава мора да има утемељење у закону или другом пропису, у супротном сматраће се да није доследно спроведена одредба члана 2. тач. 7) и 8) Закона о буџетском систему, којима је дефинисан појам директних и индиректних корисника буџетских средстава.

У контексту исказивања установа као индиректних корисника буџетских средстава у одлуци о буџету, **не могу се спајати установе** које обављају различите делатности имајући у виду да су делатности које обављају ове установе уређене различитим прописима, као и да се

коэффициенти и други елементи за обрачун и исплату плата запослених у установама утврђују у зависности од врсте делатности установе.

Такође, у складу са чланом 2. тачка 31) Закона о буџетском систему апропријације за индиректне кориснике буџетских средстава исказују се збирно по врстама индиректних корисника и наменама у оквиру раздела директног корисника који је, у буџетском смислу, одговоран за те индиректне кориснике буџетских средстава.

Законом о буџетском систему је прописано 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 на то 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** (установе културе, спорта и сл.) 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. Како би предшколске установе могле да прате остварење ових прихода, односно извршавање обавеза родитеља по том основу, потребно је да надлежни орган јединице локалне самоуправе изводе 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 (Прилог 1) исказу 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 2021. 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 и 72/19), 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 неопходно је да надлежни орган локалне власти на годишњем нивоу донесе план поступног увођења родно одговорног буџетирања, којим ће одредити **једног или више корисника буџетских средстава и један или више програма опредељеног буџетског корисника за који/које ће се дефинисати (на нивоу програма и/или програмске активности) најмање један родно одговоран циљ и одговарајући показатељи/индикатори** који адекватно мере допринос циља унапређењу равноправности између жена и мушкараца.

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.

Имајући у виду обавезу корисника буџета да на основу праћења спровођења програма, у складу са Упуством за праћење и извештавање о учинку програма, израђују

годишњи извештај о учинку програма (за последњу завршену фискалну годину), односно извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће фискалне године (полугодишњи извештај) и достављају надлежном органу у роковима предвиђеним буџетским календаром неопходно је, да би се адекватно мерио учинак потрошње и добијале информације које се користе за унапређење ефикасности и ефикасности јавне потрошње, да се приликом дефинисања показатеља тежити ка томе да они задовоље критеријум SMART. Буџетски корисници дужни су да на својим интернет страницама објављују годишње финансијске извештаје и годишњи извештај о учинку програма, у складу са општим правилима о транспарентности.

У складу са чланом 28. Закона о буџетском систему образложење одлуке о буџету садржи, између осталог, програмске информације које чине описи програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду, као и показатеље учинака за праћење постизања наведених циљева.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, број 103/15) измењена је дефиниција наменских прихода, тако да су према усвојеном решењу наменски јавни приходи и примања дефинисани као јавни приходи, односно примања чије је коришћење и намена утврђена уговором о донацији, кредиту, односно зајму, као и средства самодоприноса чија се намена утврђује одлуком јединице локалне самоуправе.

У поступку припреме и доношења буџета, треба планирати расходе за реализацију мера и активности утврђених посебним законима, у оквиру одређених програма, програмских активности, односно пројеката, с тим што се **исти могу извршавати само до висине апропријације утврђене одлуком о буџету, без обзира на то да ли су ови приходи остварени у већем или мањем обиму од планираног.**

Уколико се у току године остваре наведени приходи у обиму већем од планираног актом у буџету, **исти се могу користити и за извршавање других врста расхода**, с обзиром на то да представљају опште приходе буџета којима се финансира јавна потрошња и који немају претходно утврђену намену. Такође, планирање висине расхода за намене предвиђене посебним прописима (чије одредбе нису стављени ван снаге) у поступку припреме и доношења буџета за наредну годину није условљено висином остварења тих прихода у текућој години.

У складу са чланом 27а Закона о буџетском систему извршни орган локалне власти је одговоран за спровођење фискалне политике и управљање јавном имовином, приходима и примањима и расходима и издацима. Законом су уређена правила и начин на који ће се спроводити ова одговорност, односно утврђени су општи принципи, процедуре и правила одговорног фискалног управљања којих се требају придржавати органи локалне власти (члан 27б Закона). С обзиром на то да су, у циљу што ефикаснијег спровођења фискалне политике, Законом утврђена и фискална правила за локалну власт, односно Законом је утврђено ограничење у погледу висине стварања фискалног дефицита (члан 27ж Закона), фискални дефицит локалне власти може настати само као резултат јавних инвестиција и **не може бити већи од 10% њених прихода у тој години.**

## **1) ОСНОВНЕ ЕКОНОМСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ И СМЕРНИЦЕ ЗА ПРИПРЕМУ НАЦРТА БУЏЕТА ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ**

### **Правци фискалне политике у 2021. години**

Слично као и цела светска привреда и Србија се суочава са ризицима и неизвесностима услед епидемије коронавируса. Пад спољне тражње, али и предузете мере у оквиру борбе за заштиту здравља људи праћене и увођењем ванредног стања неминовно су се одразиле на економску активност у свим привредним секторима. Предузете економске мере које су имале за циљ очување производних капацитета привреде, одржање животног стандарда становништва и обезбеђивање довољне ликвидности значајно су помогле да се ублажи непосредна економска штета од овог шока и створе услови за бржи опоравак домаће привреде. Такође, умерени опоравак економија наших најзначајних спољнотрговинских партнера предвиђен за наредну годину позитивно ће се одразити и на домаћу привреду те под утицајем

ових фактора раст БДП Србије се у 2021. години пројектује на 6%. На основу присутних ниских инфлаторних притисака и смањене агрегатне тражње као и узимајући у обзир кретања цена на међународном тржишту добара и услуга, очекује се да ће инфлација до краја 2020. и током 2021. године остати ниска и стабилна и наставиће да се креће ближе доњој граници дозвољеног одступања од циља.

#### **Основне макроекономске претпоставке за 2021. годину**

	<b>2020.</b>	<b>2021.</b>
<b>БДП, млрд РСД</b>	5507,6	5989,73
<b>Стопа номиналног раста БДП, %</b>	1,8	8,8
<b>Стопе реалног раста БДП, %</b>	-1,8	6,0
<b>Инфлација, просек периода, %</b>	1,5	1,8

**Приликом планирања прихода локална власт је у обавези да исте реално планира**, тј. потребно је поћи од остварења прихода за три квартала у 2020. години и њихове процене за задњи квартал те године, што представља основ за њихово увећање, при чему укупан раст прихода не сме да буде већи од номиналног раста БДП (пројектован номинални раст у 2021. години од 8,8%). 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 таквих прихода.

Уколико локална власт очекује приходе по основу донација, апропријације прихода и расхода (извор финансирања 05 и 06) може планирати у складу са очекиваним износом ових средстава. Апропријације прихода и примања, расхода и издатака из извора финансирања 07 - Трансфери од других нивоа власти, 08 - Добровољни трансфери од физичких и правних лица и 09 - Примања од продаје нефинансијске имовине могу се планирати у складу са реално очекиваним приливом средстава по тим основама.

Ненаменске трансфере јединице локалне самоуправе треба да планирају у истом износу који је био опредељен Законом о буџету Републике Србије за 2020. годину („Службени гласник РС”, број 84/19 и 60/20 - уредба).

У складу са чланом 5. Закона о буџетском систему приходи и примања исказују се у укупно оствареним износима, а расходи и издаци у укупно извршеним износима. Правилником о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна прописани су рачуни за уплату јавних прихода, тако да сви јавни приходи и примања којима се финансирају надлежности локалне власти **треба да буду уплаћени на рачуне прописане за уплату јавних прихода**, чиме би се испоштовало уставно начело бруто принципа (члан 92. Устава Републике Србије), а не на подрачуне корисника буџетских средстава.

## **2) ОПИС ПЛАНИРАНЕ ПОЛИТИКЕ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ**

Полазећи од стратегије развоја општине Инђија и акционог плана, основни циљеви који се желе постићи реализацијом буџета су повећање броја запослених и раст животног стандарда грађана Инђије. Ови циљеви ће се остварити кроз следеће:

- ✓ Примене мера за унапређење системске подршке локалном, економском и инфраструктурном развоју

- ✓ Спровођење општих и посебних мера за развој пољопривреде и руралних подручја кроз програм рада Фонда за пољопривреду - подстицајне мере у биљној и сточарској производњи и преради
- ✓ Развој политике просторног планирања
- ✓ Унапређење здравствене, социјалне заштите и права на запошљавање
- ✓ Унапређење јавне безбедности грађана и заштита деце, омладине и породица са малом децом
- ✓ Унапређење политике развоја друштвених делатности – културе, спорта и образовања
- ✓ Ефикаснији рад јавне администрације
- ✓ Развој политике заштите животне средине - побољшање еколошких услова.

Општина Инђија планира да настави улагања у капиталне инфраструктурне пројекте у циљу стварања услова за довођење нових инвеститора, наставак радова на свеобухватном решавању водоснабдевања на територији општине, реконструкцију путева и улица у свим насељеним местима а према утврђеним приоритетима, радове у школама ради даљег побољшања услова рада. Као и у предходном периоду, посебна пажња ће се посветити развоју информационах технологија како у органима општине тако и у јавним службама.

За 2021 годину расходи буџета се планирају и извршаваће се према следећим принципима:

- ✓ Адекватно финансирање постојећих и будућих функција локалне самоуправе
- ✓ Лимитирање издатака за текуће расходе (плате, материјалне трошкове, субвенције и дотације) у складу са донетим прописима и могућностима буџета општине Инђија
- ✓ Издвајање максимално могућег нивоа средстава за улагање у капиталне пројекте у локалну инфраструктуру
- ✓ Наставак започетих активности на финансирању социјалних категорија
- ✓ Образовање

### **3) ПРОЦЕНЕ ПРИХОДА И ПРИМАЊА И РАСХОДА И ИЗДАТАКА БУЏЕТА ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ ЗА БУЏЕТСКУ И 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, 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 2021. 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, 108/16, 113/17, 95/18 и 86/19).

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...113/17 - др.закон), 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, 2/12, 113/17-др.закон и 23/18, 95/18- др. закон и 86/19 – др.закон).

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...86/19-др.закон).

## **2. Законом уређена основица за обрачун плата**

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

## **3. Планирање масе средстава за плате у одлукама о буџету за 2021. годину**

Локална власт у 2021. 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 2020. години, а највише до дозвољеног нивоа за исплату плата у складу са чланом 43. Закона о буџету Републике Србије за 2020. годину („Службени гласни РС”, бр. 84/19 и 60/20-уредба).

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.

Средства за плате задржана су на нивоу средстава планираних Законом о буџету Републике Србије за 2020. годину, а евентуална корекција износа планираних средстава за плате извршиће се у току буџетске процедуре на основу ревидиране Фискалне стратегије, измена и допуна Закона о буџетском систему и процене потребних средстава за расходе за запослене за 2021. годину.

**Средства за плате се планирају на бази броја запослених који раде, а не систематизованог броја запослених.**

Уколико локална власт не планира у својим одлукама о буџету за 2021. 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 економским класификацијама 413-416 у 2021. години.

Средства која су била планирана за новозапошљавање у 2021. години не могу се користити за повећање плата запослених који већ раде.

Као и у претходним годинама, и у буџетској 2021. 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, 75/14, 13/17-УС, 113/17 и 95/18-аутентично тумачење) осим јубиларних награда за запослене који су то право стекли у 2021. години и новчаних честитки за децу запослених.

Такође, у 2021. 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.

## **ТАБЕЛАРНИ ПРИКАЗИ**

### **Група конта 41 – Расходи за запослене**

Локална власт је у обавези да у одлуци о буџету за 2021. 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.**

Табела 1. је табела са податком о броју запослених у 2020. години и планираним бројем запослених у 2021. години, по корисницима буџета локалне власти, на економским класификацијама 411 и 412, по изворима финансирања.

Табела Т1 се аутоматски попуњава подацима из табела Т1.1, Т1.2 и Т1.3 које је потребно попунити.

- Т1 - Укупан број запослених чије се плате финансирају из свих извора на економским класификацијама 411 и 412;
- Т1.1 - Број запослених чије се плате финансирају из извора 01 на економским класификацијама 411 и 412;
- Т1.2 - Број запослених чије се плате финансирају из извора 04 на економским класификацијама 411 и 412;
- Т1.3 - Број запослених чије се плате финансирају из извора 05-08 на економским класификацијама 411 и 412.

Табеле Т1.1, Т1.2 и Т1.3 попуњавају се тако што се попуњавају колоне "број запослених на неодређено време" и "број запослених на одређено време" по корисницима и то само у редовима са празним ћелијама. Осенчене ћелије се не попуњавају.

Указујемо да је обавезно да образложење Одлуке о буџету садржи Табелу 2 (у Прилогу 1. Упутства), у којој је неопходно попунити, упоредо по корисницима буџета локалне власти, на економским класификацијама 411 и 412, по изворима, следеће:

- маса средства за плате исплаћена за период I-X у 2020. години и планирана пројекција за период XI-XII у 2020. години у складу са одредбама члана 42. Закона о буџету Републике Србије за 2020. годину и
- планирана средства за плате за 2021. годину.

Приликом попуњавања Табеле 2. попуњавају се само колоне са масом средстава за плате по корисницима и изворима, тако што се уноси износ масе средстава само у редовима са празним ћелијама, а осенчене ћелије се не попуњавају. Колоне са бројем запослених се аутоматски попуњавају подацима из табеле Т1.

Табела 3. је табела са бројем запослених чије се плате исплаћују из буџета са осталих економских класификација.

Табела 4. је табела која приказује планирана и исплаћена средства у 2020. години на економској класификацији 465 (за запослене који су право на плату остварили у току 2019. године и раније када је био у примени Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава ), „Службени гласник РС”, бр. 116/14 и 95/18), а која је исплаћена у 2020. години.

Табела 5. представља приказ планираних и исплаћених средстава у 2020. години и планираних средстава у 2021. 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 2021. години по звањима и занимањима у органима јединица локалне власти, 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 исплаћених средстава на економским класификацијама 413-416 у 2020. години, као и планираним средствима у 2021. години.

Табела 8. односи се на преглед броја запослених на неодређено и одређено време у 2021. години, по кварталима. Након истека сваког квартала потребно је да попуњену табелу доставите Министарству финансија на е-mail: [ljiljana.manojlovic@mfin.gov.rs](mailto:ljiljana.manojlovic@mfin.gov.rs)

Штампани формат табела Прилога 1- Преглед броја запослених и средстава за плате, треба имати печат и потпис одговорног лица као и број телефона.

Градови и град Београд у консолидованом билансу града, односно града Београда, не могу да планирају средства за плате за број запослених који је већи од обезбеђених средстава у буџету јединице у складу са одредбама Закона о буџету за 2021. годину.

### **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 2020. години, водећи рачуна да се не угрози извршавање сталних трошкова (421 - Стални трошкови).

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

Посебно је приликом планирања ове групе конта потребан крајње реалан приступ и са аспекта Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС”, бр. 119/12, 68/15, 113/17 и 91/19).

### **Група конта 45 - Субвенције**

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

### **Група конта 48 - Остали расходи**

Приликом планирања наведених расхода, треба имати у виду да се услед недовољног износа средстава на економској класификацији 483 - Новчане казне и пенали по решењу судова, иста повећава смањењем осталих економских класификација, на којима је, због наведеног, неопходно прилагодити преузимање обавеза, како би се на тај начин спречило стварање доцњи.

### **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 средства националног учешћа.

Директни корисници средстава буџета локалне власти, у случају када су крајњи корисници програма и пројекта, дужни су да обезбеде износ националног учешћа према правилима уговарања и набавки које дефинише и објављује Европска комисија за спровођење спољних акција (тзв. PRAG правила). Процедuru јавних набавки спроводи Тело за уговарање (Министарство финансија - Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ).

За сваки уговор у оквиру програма и пројекта предвиђа се национално учешће у следећим пропорцијама: у износу од најмање 10% од укупне вредности буџета који се односи на техничку помоћ – уговори о услугама; 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; 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 учешће 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 пројеката и програма за које је предвиђено финансирање из извора 01 – општи приход буџета (за део којим се финансира национално учешће).
- 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 најмање 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 програма и пројекта. Буџетски корисници могу, у складу са проценом, планирати и већи износ од минималног. Буџетски корисници планирају средства за ове намене пропорционално свом учешћу у годишњој реализацији пројекта/секторског програма.

- У случају да су буџетски корисници потписници уговора о бесповратним средствима (грантова) одговорни су и за планирање трошкова на извору 01 на име насталих нерегуларности.
- Приликом планирања средстава за национално учешће **не треба** у предлогу финансијских планова урачунавати трошкове ПДВ.
- Буџетски корисници **одговорни** су и за планирање трошкова на извору 01 на име камата због кашњења у плаћању и пенала/казни које настају приликом спровођења програма и пројекта.
- За уговоре о радовима чији се завршетак очекује у току 2021. године неопходно је да буџетски корисници планирају већи износ националног учешћа на име трошкова за додатне и/или непредвиђене радове, у складу са процењеном вредношћу додатних и/или непредвиђених радова.
- За *FIDIC* уговоре о радовима неопходно је да у 2021. години буџетски корисници планирају средства на извору 01 за покриће трошкова комисије за решавање спорова. Минимални износ по пројекту/уговору треба да износи 15.750,00 евра. Буџетски корисници могу, у складу са проценом, планирати и већи износ од минималног.

У складу са Финансијским споразумом који се односи на Национални програм за Србију за 2013. годину у оквиру ИПА компоненте Помоћ у транзицији и изградња институција, као и у складу са Планом јавних набавки Сектора за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ, Министарства финансија и уговором дефинисаном динамиком спровођења, буџетски корисници локалне власти у обавези су да обезбеде средства националног учешћа.

#### **4) ОБИМ СРЕДСТАВА КОЈИ МОЖЕ ДА САДРЖИ ПРЕДЛОГ ФИНАНСИЈСКОГ ПЛАНА ДИРЕКТНОГ КОРИСНИКА СРЕДСТАВА БУЏЕТА ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ**

У складу са чл. 112. Закона о буџетском систему корисници су дужни да пређу са линијског на програмски буџет тј. да омогуће локалној самоуправи доношење програмског буџета у целини.

Корисници буџетских средстава су у обавези да искажу своје потребе за финансијским средствима у 2021. години, као и наредне две фискалне године и да их доставе Одељењу за финансије најкасније **до 01. септембра 2020. године** на обрасцима за припрему програмског буџета.

Програмски модел буџета прописан је Законом о буџетском систему и у целости се примењује од припреме буџета за 2015. године.

Плански распоред средстава буџетским корисницима у 2021. години вршиће се на бази утврђених квота па је према томе неопходно да приступите планирању и омогућите Одељењу за финансије да благовремено сагледа укупно потребна средства на нивоу Општине, односно за све намене и све кориснике буџета.

#### **5) СМЕРНИЦЕ ЗА ПРИПРЕМУ СРЕДЊОРОЧНИХ ПЛАНОВА ДИРЕКТНИХ КОРИСНИКА СРЕДСТАВА БУЏЕТА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ**

##### **Класа 5 - Издаци за нефинансијску имовину**

У циљу ефикасног планирања, важно је да корисници расходе за текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме (за молерске, зидарске радове, поправке електронске и електричне опреме, замена санитарија, радијатора и сличне послове), којима се чува употребна вредност зграда, објеката и опреме у стању које је било у тренутку изградње, односно реконструкције и којима се не увећава њихова инвестициона вредност планирају на

апропријацији економске класификације 425 - Текуће поправке и одржавање, док се средства за капитално одржавање (значајни, дугорочни радови на реновирању и унапређењу постојећих објеката и опреме, адаптација, реконструкција, санација и др.) планирају на контима класе 5.

Приликом планирања и реализације капиталних пројекта јединице локалне самоуправе треба увек да имају у виду периода који је потребан за реализацију пројекта и динамике плаћања који прати исти, те да сходно наведеном размотре могућност вишегодишњег финансирања истих, а у циљу спречавања оптерећења буџета.

Такође, приликом приказивања издатака за капиталне пројекте у буџету за 2021. годину и наредне две године, потребно је приказати не само оне капиталне пројекте који ће бити започети и реализовани у 2021. години, већ и оне који су започети у претходним годинама а чија је реализација у току и при томе навести све релевантне податке везане за исте (годину почетка финансирања, годину завршетка финансирања, укупну вредност пројекта, изворе финансирања, тј. приходе из буџета, трансфере од других нивоа власти итд.).

## **Капитални пројекти**

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 је 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.

Капитални пројекти планирају се и укључују у буџет у складу са одредбама Уредбе о управљању капиталним пројектима („Службени гласник РС”, бр. 51/19).

## ***ПОСТУПАК И ДИНАМИКА ПРИПРЕМЕ БУЏЕТА ОПШТИНЕ ИНЂИЈА И ПРЕДЛОГА ФИНАНСИЈСКИХ ПЛАНОВА ДИРЕКТНИХ КОРИСНИКА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА***

У складу са овим упутством и чланом 40. Закона о буџетском систему свим буџетским корисницима доставља се Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти. Корисници буџетских средстава су у обавези да искажу своје потребе за финансијским средствима у 2021. години, као и у наредне две фискалне године и да их доставе Одељењу за финансије најкасније **до 01. септембра 2020. године**, у писаној форми.

Прилог (достављен у електронској форми):

- Прилог 1–Преглед броја запослених и средстава за плате (са припадајућим табелама)
- Обрасци за припрему програмског буџета
- Циљеви програма и програмских активности и листа индикатора
- Униформни програми и програмске активности ЈЛС

## **6) НАЧИН НА КОЈИ ЋЕ СЕ У ОБРАЗЛОЖЕЊУ ИСКАЗАТИ РОДНА АНАЛИЗА БУЏЕТА ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ**

У оквиру спровођења реформе јавних финансија започет је процес унапређења програмског модела буџета кроз увођење принципа родно одговорног буџетирања у буџетски процес. До 2021. 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 и 72/19 ), 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.

## **7) НАЧИН НА КОЈИ ЋЕ СЕ ИСКАЗАТИ ПРОГРАМСКЕ ИНФОРМАЦИЈЕ**

Као инструмент праћења остварења циљева корисника буџета употребљавају се показатељи учинка. Примена показатеља учинка и података који се на тај начин обезбеђују важни су из више разлога. Као прво, подаци о планираном и оствареном учинку у предходној фискалној години корисни су када се доносе одлуке о опредељивању буџетских средстава за наредну годину, иако висина тих износа не зависи директно од остварених резултата. Као друго, утврђивање циљних и остварених вредности које се мере показатељима учинака на полугодишњем нивоу доприноси бољем управљању финансијама током текуће фискалне године.

Показатељи морају да буду такви да омогућавају лако мерење остварених резултата, да буду релевантни и да користе руководиоцима програма у управљању учинком.

Праћење спровођења програма је пословни процес у надлежности корисника буџета у ком се прикупљају, обједињују, анализирају и евидентирају релевантне информације о томе како се програми, односно програмске активности и пројекти као компоненте програма спроводе у односи на очекиване резултате.

Програмски буџет омогућава да се ускладе средњорочно планирање и алоцирање буџетских средстава и боље управља спровођењем јавних политика. Јавне политике се одсликавају у програмском буџету јер се трошкови директно везују за спровођење програма, програмских активности и пројеката којим се оставарују јавне политике. Поред тога програмски буџет који укључује циљеве и показатеље учинка, омогућава праћење резултата спровођења јавне политике.

**На сајту Министарства финансије дато је Упутство за израду програмског буџета – Фебруар 2014 ( Ажурирано у новембру 2019. године).**

**Корисници буџета локалне власти су у обавези да 01. септембра текуће године локалном органу управе надлежном за финансије доставе извештај о учинку програма у току првих шест месеци текуће године. Информације о учинку оствареном у првих шест месеци текуће године представљају прилог предлогу финансијског плана корисника буџета за наредну годину (Упутство за праћење и извештавање о учинку програма, мај 2017 - податак доступан на сајту Министарства финансија).**

Начелник Одељења за финансије

---

Дипл. ецц. Бранка Наић