

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АУТОНОМНА ПОКРАЈИНА ВОЈВОДИНА
ГРАД ПАНЧЕВО
ГРАДСКА УПРАВА
СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ФИНАНСИЈЕ
Панчево, 17.11.2016. године

КОРИСНИЦИМА ЈАВНИХ СРЕДСТАВА

УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ
ОДЛУКЕ О БУЏЕТУ ГРАДА ПАНЧЕВА ЗА 2017. ГОДИНУ
СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

На основу члана 36а Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“ бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-испр., 108/13, 142/14 и 68/15-др. закон), Министар финансија донео је Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2017. године и пројекцијама за 2018. и 2019. годину које је објављено на сајту Министарства финансија, дана 16.11.2016. године.

У члану 36а у тачки 3 дефинисано је да уколико Одлука о буџету локалне власти буде супротна смерницама из Упутства Министра у којем се дају смернице за планирање масе средстава за плате, броја запослених и субвенција у одлуци о буџету, министар може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, до момента док се одлука о буџету не усклади са упутством.

Одлука о буџету града Панчева за 2017. годину мора бити сачињена у складу са Законом о локалној самоуправи, Законом о финансирању локалне самоуправе, Законом о буџетском систему, Законом о јавним набавкама, Законом о јавном дугу, Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2017. године и пројекцијама за 2018. и 2019. годину као и осталим прописима који регулишу област јавне потрошње.

У складу са чланом 112. Закона о буџетском систему сви буџетски корисници од доношења закона о буџету Републике Србије и одлука о буџетима локалне власти за 2015. годину су почели исказивати свој буџет на програмски начин. Министарство финансија је у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина 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. Министарство финансија је такође у сарадњи са СКГО припремило документ – Анекс 5 који садржи циљеве програма и програмских активности и листу униформних индикатора.

Приликом састављања одлуке о буџету за 2017. годину неопходно је поштовање одредаба члана 2. тач. 7) и 8) Закона о буџетском систему којима су дефинисани директни и индиректни корисници буџетских средстава.

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.

У поступку припреме буџета треба се преиспитати 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 потребно је 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). Напомињемо, да је приход од закупа који остварују корисници буџетских средстава приход буџета Града и уплаћује се преко уплатног рачуна за јавне приходе.

Јавне приходе остварене по основу пружања услуга боравка деце у предшколским установама треба планирати на извору 01- Приходи из буџета. Уколико се у Табели 1 (Прилога 1) искажу средстава за плате запослених у предшколским установама на извору 04 – Сопствени приходи буџетских корисника, неопходно је да се 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. Секретаријат за финансије је донео План поступног увођења родно одговорног буџетирања за кориснике буџетских средстава града Панчева за 2017. годину број: IV-10-401-10/2016 од 31.03.2016. године којим су одређени корисници буџетских средстава који ће у својим финансијским плановима дефинисати програме и програмске активности у којим се уводи родно буџетирање.

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 саставни део Упутства је Прилог 3- Преглед комисија и уговора који је потребно попунити а на нивоу Града доставити Министарству финансија на прописан начин.

Основне макроекономске претпоставке – кретање ДБП и инфлације у периоду од 2016. до 2019. године су приказане у следећој табели:

	2016.	2017.	2018.	2019.
Стопа реалног раста БДП,	2,7	3,0	3,5	3,5
Потрошачке цене (крај периода)	1,5	2,8	3,0	3,0

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, мора реално да се планирају, односно да се пође од њиховог извршења у овој години, као и планираних политика у наредном периоду.

Планирање масе средстава за плате запослених у 2017. години 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) примењује се 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.

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.

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.

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.

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.

Министарству финансија је потребно да се достави обавештење за који број запослених 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.

Планирање масе средстава за плате у одлуци о буџету за 2017.годину

У 2017. години могу да се планирају укупна средства потребна за исплату плата запослених које се финансирају из буџета Града, тако да се маса средстава за исплату плата планира 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 гласник 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%.

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 преbacити са економских класификација 411 и 412 на економску класификацију 414.

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 повремене 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.

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 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.

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.

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 исказу 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.

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

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

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

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.

Укупан збир свих захтева било ког буџетског корисника не сме да прелази укупан обим средстава утврђен по критеријумима датим у овим смерницама. У изузетним случајевима, уколико се услед доношења нових прописа јавља потреба за програмским активностима, које нису постојале у буџетима претходних година буџетски корисник подноси захтев за додатно финансирање, као и предлог нове програмске активности и у обавези је да детаљно писано образложи да се ради о новим активностима, услугама односно програмима, за коју је потребно обезбедити додатна средства.

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.

У погледу садржине предлога финансијског плана директних и индиректних корисника средстава буџета сходно се примењују одредбе члана 37. Закона о буџетском систему, односно 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.

Индиректни корисници средстава буџета Града (установе културе, друштвена брига о деци и Туристичка организација Панчево) који имају сопствене приходе и приходе из других извора треба да попуне приходе и примања у колони 6 по економским класификацијама на шестоцифреном нивоу. У другом делу табеле-Расходи и издаци треба попунити расходе по програмским класификацијама и економским класификацијама на четвороцифреном нивоу. **У поступку припреме Одлуке о буџету за 2017. годину преиспитаће се основаност и оправданост постојања рачуна сопствених прихода индиректних корисника буџетских средстава у случају када коришћење и расподела тих прихода није уређена посебним законима.**

Стална конференција градова и општина припрема нове обрасце по програмској структури у складу са нових 17 програма и новим циљевима и индикаторима. По њиховом објављивању на сајту СКГО (www.skgo.org) биће Вам прослеђени.

У прилогу су дате табеле које треба да попуне корисници јавних средстава у складу са напред наведеним инструкцијама и доставе Секретаријату за финансије Градске управе града Панчева најкасније до 25. новембра 2016. године електронским путем на следеће е-маил адресе: marija.vranes@pancevo.rs и daniijela.spajic@pancevo.rs као и у писаном облику.

ПРИЛОЗИ:

- Упутство Министра финансија за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2017. године и пројекцијама за 2018. и 2019. годину

- Прилог 1 – Преглед броја запослених и средстава за плате

Овај прилог се састоји из 8 страна (sheet-a) и то: Табела 1. – Број запослених и планирана маса средстава за плате у 2017. години, Табела 2. – Број запослених чије се плате финансирају из буџета са осталих економских класификација у 2017. години, Табеле 3 – Планирана средства на економској класификацији 465 у 2017. години, Табела 4 – Планирана средстава на економској класификацији 414 (рационализација) у 2017. години, Табела 5 – Планирана средстава на економској класификацији 416 у 2017. години, Табела 6 - Преглед броја запослених и средстава за плате у 2017. години по звањима и занимањима у органима и организацијама локалне власти, Табела 7- Број запослених који је радио у октобру 2016. години и који је планирао да ради у 2017. години, Табела 8 – Исплаћена средстава на економским класификацијама 413-416 у 2015. и 2016. години, као и планирана у 2017. години

- Прилог 2 – Преглед капиталних пројеката

Ова табела се састоји из 2 стране (sheet-a) које је потребно адекватно попунити (списак и по изворима и по контима).

- Прилог 3 – Комисије и уговори

Ова табела се састоји из 2 стране (sheet-a) које је потребно адекватно попунити

- Прилог 4 – Предлог финансијског плана буџетског корисника за 2017. годину

- Анекс 5 -Униформни програми и програмске активности

- Циљеви програма и програмских активности и листа униформних индикатора

