



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АУТОНОМНА ПОКРАЈИНА ВОЈВОДИНА
ГРАД ЗРЕЊАНИН
ГРАДСКА УПРАВА
ОДЕЉЕЊЕ ЗА ФИНАНСИЈЕ
БРОЈ: 400-6-183/2020-IV-02-01
ДАНА: 30.07.2020. године
ЗРЕЊАНИН

**УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ ОДЛУКЕ О БУЏЕТУ ГРАДА ЗРЕЊАНИНА И
ФИНАНСИЈСКИХ ПЛАНОВА ДИРЕКТНИХ И ИНДИРЕКТНИХ КОРИСНИКА
СРЕДСТАВА БУЏЕТА ГРАДА ЗРЕЊАНИНА ЗА 2021. ГОДИНУ СА
ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2022. И 2023. ГОДИНУ**

У складу са чланом 36а Закона о буџетском систему ("Службени гласник РС, бр. 54/2009, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др.закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19) Министар финансија је донео Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2021. годину и пројекција за 2022. и 2023. годину које садржи основне економске претпоставке и смернице за припрему одлуке о буџету, методологију израде одлуке и предлога финансијских планова корисника средстава буџета локалне власти. Полазећи од наведеног упутства, а сходно примени члана 31. Закона о буџетском систему који прописује буџетски календар, и члана 40. којим је уређена припрема буџета локалне власти у погледу садржаја, у наставку текста достављамо Упутство за припрему Одлуке о буџету града Зрењанина и финансијских планова директних и индиректних корисника средстава буџета града Зрењанина за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину.

ПРЕТХОДНЕ КОНСТАТАЦИЈЕ

Полазећи од одредаба Закона о буџетском систему директни корисници и индиректни корисници средстава буџета града Зрењанина припремају предлог финансијског плана и достављају га Одељењу за финансије као надлежном органу управе за финансије. Упутством у наставку текста дата је могућност корисницима да све расходе и издатке из средстава буџета планирају самостално, осим расхода који се односе на плате, додатке и накнаде запослених (зараде), са припадајућим социјалним доприносима на терет послодавца. Тиме је буџетским корисницима дата значајна улога и одговорност у поступку припреме и доношења буџета, те се очекује од истих да одговорно и у складу са својим потребама, као и могућностима укупног буџетског оквира, у поступку планирања потребних средстава за буџетску и наредне две године приступе крајње одговорно и рационално.

У припреми Нацрта Одлуке о буџету локалне власти и предлога финансијских планова, обавеза је да сви буџетски корисници поштују јединствене буџетске класификације које сачињавају стандардни класификациони оквир за буџетски систем.

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.

У оквиру спровођења реформе јавних финансија започет је процес унапређења програмског модела буџета кроз увођење принципа родно одговорног буџетирања у буџетски процес. Стога је Одељење за финансије у законом предвиђеном року донело План поступног увођења родно одговорног буџетирања у поступку припреме и доношења буџета града Зрењанина за 2021. годину, број: 400-1-26/2020-IV-02-01 од 25.02.2020. године којим је као носилац родне компоненте у буџету града Зрењанина за 2020. годину предвиђен директни корисник Градска управа. Истим Планом подстакнути су сви буџетски корисници да, уколико су у могућности, у поступку израде програмског дела буџета припреме индикаторе/показатеље који адекватно мере допринос циља унапређењу равноправности између жена и мушкараца.

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, а не на подрачуне корисника буџетских средстава. Уколико буџетски корисник, у складу са посебним законима, остварује сопствене приходе на посебним подрачунима дужан је да извршава расходе и издатке првенствено из тог и других извора, па тек онда из извора 01 - Приходи из буџета.

Корисници буџета имају обавезу да на основу праћења спровођења програма, у складу са Упутством 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. Како би се адекватно мерио учинак потрошње и добијале информације које се користе за унапређење ефикасности и ефикасности јавне потрошње, неопходно је приликом сачињавања образложења предлога финансијског плана дефинисати 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.

ОСНОВНЕ ЕКОНОМСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ И СМЕРНИЦЕ ЗА ПРИПРЕМУ НАЦРТА ОДЛУКЕ О БУЏЕТУ ЗА 2021. ГОДИНУ СА СРЕДЊОРОЧНИМ ПРОЈЕКЦИЈАМА

Упутством за припрему Одлуке о буџету локалне власти за 2021. годину и пројекција за 2022. и 2023. годину које је дато од стране Министарства финансија дефинисани су правци фискалне политике у 2021. години чији је даљи циљ одржање ниског дефицита, даље смањење јавног дуга и очување производних капацитета привреде, одржање животног стандарда становништва и обезбеђивање довољне ликвидности.

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.

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

У складу са напред наведеним макро економским показатељима и циљем фискалне политике у погледу смањења учешћа јавне потрошње у БДП, локална власт је у обавези да реално и рационално планира своје приходе буџета. Наиме, приликом планирања прихода потребно је поћи од њиховог остварења за прву половину 2020. године и њихове процене за другу половину, што представља основ за примену горе наведених макроекономских параметара, односно основ за њихово увећање, при чему сходно датом упутству, укупан раст прихода не сме да буде већи од номиналног раста БДП који је пројектован у 2021. години од 8,8%.

ОПИС ПЛАНИРАНЕ ПОЛИТИКЕ ГРАДА ЗРЕЊАНИНА

У периоду од 2021. до 2023. године град Зрењанин ће обављати изворне, поверене и пренесене надлежности у складу са Уставом Републике Србије, Законом о локалној самоуправи, као и другим законским и подзаконским актима којима се регулише надлежност града Зрењанина.

Сходно томе, град ће наставити са пословима: вођења политике локалног економског развоја, екологије и очувања животне средине, урбанизма и просторног планирања, изградње и одржавања локалне комуналне и саобраћајне инфраструктуре, обављање комуналне делатности, одржавање и изградње јавне расвете, опорезивања и финансијског управљања и буџетирања, унапређења социјалне заштите, здравствене заштите, обезбеђивање функционисања предшколског, основног и средњег образовања, организације културних и спортских активности и манифестација, обезбеђивање функционисања локалних установа у култури и спорту и пружању осталих услуга грађанима и привреди у складу са Законом.

Политика града ће у наредној години бити усмерена, пре свега, на алокацију средстава за финансирање свих мера из надлежности које су неопходне за спречавање појаве ширења и сузбијања заразне болести COVID – 19. Наставиће се улагање у јавну инфраструктуру као и започети капитални пројекти у овој области.

**ПРОЦЕНА ПРИХОДА И ПРИМАЊА БУЏЕТА ГРАДА ЗРЕЊАНИНА ЗА 2021.
ГОДИНУ, СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА НАРЕДНЕ ДВЕ ФИСКАЛНЕ ГОДИНЕ**

Конто	ИЗВОР ПРИХОД И ПРИМАЊА	План за 2020. годину	Пројекција за 2021. годину	Пројекција за 2022. годину	Пројекција за 2023. годину
700000	ТЕКУЋИ ПРИХОДИ	4,553,349,932	3,786,297,952	4,043,010,000	4,180,000,000
710000	ПОРЕСКИ ПРИХОДИ	3,661,750,000	3,130,010,000	3,255,010,000	3,370,000,000
711000	Порез на доходак добит и капиталне добитке	2,529,000,000	2,100,000,000	2,200,000,000	2,300,000,000
712000	Порез на фонд зарада	100,000	10,000	10,000	10,000,000
713000	Порез на имовину	945,050,000	850,000,000	850,000,000	850,000,000
714000	Порез на добра и услуге	147,600,000	140,000,000	160,000,000	160,000,000
716000	Други порези	40,000,000	40,000,000	45,000,000	50,000,000
730000	ДОНАЦИЈЕ, ПОМОЋИ И ТРАНСФЕРИ	306,189,932	202,787,952	300,000,000	300,000,000
732000	Донације и помоћи од међународних организација	73,021,680	0	0	0
733000	Трансфери од других нивоа власти	233,168,252	202,787,952	300,000,000	300,000,000
740000	ДРУГИ ПРИХОДИ	581,910,000	450,000,000	483,000,000	505,000,000
741000	Приходи од имовине	283,400,000	200,000,000	220,000,000	230,000,000
742000	Приходи од продаје добара и услуга	234,010,000	200,000,000	210,000,000	220,000,000
743000	Новчане казне и одузета имовинска корист	44,500,000	40,000,000	43,000,000	45,000,000
745000	Мешовити и неодређени приходи	20,000,000	10,000,000	10,000,000	10,000,000
770000	МЕМОРАНДУМСКЕ СТАВКЕ ЗА РЕФУНДАЦИЈУ РАСХОДА	3,500,000	3,500,000	5,000,000	5,000,000
772000	Меморандумске ставке за рефундацију расхода из претходних година	3,500,000	3,500,000	5,000,000	5,000,000
800000	ПРИМАЊА ОД ПРОДАЈЕ НЕФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	421,637,422	170,100,000	160,100,000	155,100,000
810000	ПРИМАЊА ОД ПРОДАЈЕ ОСНОВНИХ СРЕДСТАВА	10,100,000	20,100,000	10,100,000	5,100,000
811000	Примања од продаје непокретности	10,000,000	20,000,000	10,000,000	5,000,000
812000	Примања од продаје покретне имовине	100,000	100,000	100,000	100,000
840000	ПРИМАЊА ОД ПРОДАЈЕ ПРИРОДНЕ ИМОВИНЕ	411,537,422	150,000,000	150,000,000	150,000,000
841000	Примања од продаје земљишта	411,537,422	150,000,000	150,000,000	150,000,000
	ПРИХОДИ И ПРИМАЊА БЕЗ НЕРАСПОРЕЂЕНОГ ВИШКА ПРИХОДА И ПРИМАЊА ИЗ РАНИЈИХ ГОДИНА	4,974,987,354	3,956,397,952	4,203,110,000	4,335,100,000
321311	Нераспоређени вишак прихода и примања из ранијих година	224,779,893	100,000,000	200,000,000	200,000,000
	ПРИХОДИ И ПРИМАЊА СА НЕРАСПОРЕЂЕНИМ ВИШКОМ ПРИХОДА И ПРИМАЊА ИЗ РАНИЈИХ ГОДИНА	5,199,767,247	4,056,397,952	4,403,110,000	4,535,100,000

Реализација приказане пројекције буџетских прихода зависи од конзистентности законских прописа којима је дефинисана наплата јавних прихода.

**ОБИМ СРЕДСТАВА , ОДНОСНО, ЛИМИТ РАСХОДА И ИЗДАТАКА
БУЏЕТСКИХ КОРИСНИКА ЗА 2021. ГОДИНУ, СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА
НАРЕДНЕ ДВЕ ФИСКАЛНЕ ГОДИНЕ**

**1) ПЛАНИРАЊЕ МАСЕ СРЕДСТАВА ЗА ПЛАТЕ И ПЛАНИРАЊЕ БРОЈА
ЗАПОСЛЕНИХ У 2021. ГОДИНИ**

Процес планирања финансијских средстава за обрачун и исплату плата, накнада и других примања за запослене који се финансирају из буџета града Зрењанина саставни је део у низу активности у току припреме нацрта буџета локалне власти.

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, 21/16-др.закон, 86/19 и 113/17), Законом о систему плата запослених у јавном сектору (“Службени гласник РС”, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18 и 86/19), 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, 2/12, 113/17 – др.закон, 23/18, 45/18 – 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).

Износ средстава потребних за исплату плата планира се на основу постојећег (дозвољеног) броја извршилаца, **према утврђеним коефицијентима и важећој основици за обрачун плате без планираног увећања 2021. године**. Уколико у току буџетске процедуре буду предвиђене промене нивоа зарада у 2021. години, надлежни орган за финансије, благовремено ће обавестити све кориснике буџетских средстава о потребном усклађивању.

У оквиру осталих расхода са групе конта 41 не могу се планирати исплате награда и бонуса предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, осим јубиларних награда за запослене који ће то право остварити у 2021. години, као ни награде и бонусе 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.

2) ПЛАНИРАЊЕ РАСХОДА ИЗ ГРУПЕ 42 – КОРИШЋЕЊЕ УСЛУГА И РОБА

У оквиру групе 42 потребно је максимално сагледати могућност уштеде пре свега, оквиру економске класификације 422 – трошкови путовања, 423 – услуге по уговору и 424 – специјализоване услуге а приоритет дати извршавању групи конта 421 - стални трошкови.

3) ПЛАНИРАЊЕ РАСХОДА ИЗ ГРУПЕ 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.

4) ПЛАНИРАЊЕ РАСХОДА ИЗ КЛАСЕ 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.

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.

Издатке из групе 511 планирати у висини преузетих обавеза по уговорима који су потписани 2020. године или раније, односно планирати ове расходе по обиму и висини која је неопходна за функционисање буџетског корисника.

5) ПЛАНИРАЊЕ ИПА ПРОЈЕКТА

Један од извора финансирања на локалном нивоу је и финансијска помоћ ЕУ, у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента предприсутне помоћи. У оквиру буџета за 2021. годину, планираће се расходи за пројекте који су започети као и расходи за пројекте за које су потписани уговори а реализација тек треба да започне.

Конкурисање за нове пројекте од стране корисника средстава буџета града Зрењанина, могуће је само на основу писмене сагласности Градоначелника града Зрењанина. Уколико Градоначелник да сагласност за конкурисање и потпише се уговор тек тада ће се пројекат увретити у Одлуку о буџету за 2021. годину или неку наредну годину.

6) КАПИТАЛНИ ПРОЈЕКТИ

Капитални пројекти су пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за локалну самоуправу, укључујући и услуге пројектног планирања које су саставни део пројекта, обезбеђивања 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 јединице локалне самоуправе путем изградње и капиталног одржавања грађевинских објеката инфраструктуре и улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину.

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

Услед сложених и бројних процедура приликом планирања, припреме и реализације капиталних пројеката, њихово пројектовање и изградња могу трајати више од годину дана, а самим тим углавном подразумевају вишегодишње издатке. Капитални пројекти утичу на будуће буџете, што захтева пажљиво планирање. Због тога важно је планирати капиталне пројекте по годинама у оном износу који је остварив и одговоран са фискалне и економске тачке гледишта.

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 текућој години.

7) ОБИМ РАСХОДА ПО КОРИСНИЦИМА ОД 2021. ДО 2023. ГОДИНЕ

Полазна основа за планирање укупних расхода за 2021. годину за кориснике средстава буџета града Зрењанина јесте Одлука о буџету града Зрењанина за 2020. годину ("Службени лист града Зрењанина", бр. 31/19). Исти износ планирати и за 2022. годину, за 2023. годину планирати увећање за 3,0%.

Од буџетских корисника се очекује да одговорно и у складу са својим потребама, као и могућностима укупног буџетског оквира, делотворно распореде предложени обим средстава по програмским активностима и пројектима.

ПОСТУПАК И ДИНАМИКА ПРИПРЕМЕ БУЏЕТА ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ И ПРЕДЛОГА ФИНАНСИЈСКИХ ПЛАНОВА ДИРЕКТНИХ КОРИСНИКА СРЕСТАВА БУЏЕТА ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ

Процес припреме буџета у јединицама локалне власти, који се одвија по процедури уређеној Законом о буџетском систему и у роковима одређеним буџетским календаром, започиње издавањем упутства за припрему нацрта буџета локалне власти од стране локалног органа управе надлежног за финансије.

Упутством, које локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима средстава буџета јединице локалне власти најкасније до 1. августа текуће године, започиње процес израде предлога финансијских планова свих корисника средстава буџета јединице локалне власти.

Обавеза је директних корисника буџетских средстава да сачине предлог финансијског плана за наредну годину, уважавајући пројекције и смернице из упутства локалног органа управе надлежног за финансије, и да предлог овом органу доставе, у року утврђеном законом, односно буџетским календаром (до 1. септембра).

Предлог финансијског плана чине обрасци који се налазе у прилогу Упутства и на веб страници Града Зрењанина. Уз наведене обрасце обавезно је доставити и детаљно писано образложење тражених средстава, са свим неопходним елементима за оцену оправданости средстава која се у њему потражују, то јест планирају.

Захтеви без детаљног образложења и навођења правног основа, као и извора средстава, сматраће се непотпуним и неће се разматрати.

Уколико се услед доношења нових прописа укаже потреба за активностима, односно услугама које нису постојале у буџетима претходних година, а изискују повећање финансијских средстава потребних за њихову реализацију, буџетски корисник је у обавези да у оквиру садржаја програмских активности или пројеката, детаљно образложи да се ради о новим активностима, односно услугама за које је потребно обезбедити додатна средства.

Уколико корисник има потребе за додатним финансирањем текућих активности и/или пројеката, чије остварење премашује износ досадашњег обима буџетских средстава, посебно ће те текуће активности/пројекте исказати као захтев за додатно финансирање.

НАЧИН НА КОЈИ ЋЕ СЕ У ОБРАЗЛОЖЕЊУ ИСКАЗАТИ РОДНА АНАЛИЗА БУЏЕТА ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ

Одељење за финансије у законом предвиђеном року донело План поступног увођења родно одговорног буџетирања у поступку припреме и доношења буџета града Зрењанина за 2020. годину, број: 400-1-26/2020-IV-02-01 од 25.02.2020. године којим је као носилац родне компоненте у буџету града Зрењанина за 2021. годину предвиђен директни корисник Градска управа.

Истим Планом подстакнути су сви буџетски корисници да, уколико су у могућности, у поступку израде програмског дела буџета припреме индикаторе/показатеље који адекватно мере допринос циља унапређењу равноправности између жена и мушкараца.

НАЧИН НА КОЈИ ЋЕ СЕ ИСКАЗАТИ ПРОГРАМСКЕ ИНФОРМАЦИЈЕ

Програмске информације, као саставни део образложења буџета, представљају образложење програмске структуре корисника јер садрже "описе програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду спровођењем програма, програмских активности и пројеката, као и показатеље учинка за праћење постизања наведених циљева", како је одређено ставом 6. члана 28. Закона о буџетском систему.

Програмска структура обједињује све програме буџетских корисника, програмске активности и пројекте, као ниже програмске категорије, према којима се групишу (класификују) расходи и издаци. За програмску структуру се везују циљеви које корисник буџета планира да оствари реализацијом програма, у складу са својим средњорочним планом и стратегијама које се односе на његов делокруг.

Програмска активност је текућа делатност корисника буџета, чијим се спровођењем постижу циљеви који доприносе достизању циљева програма. Програмске активности се утврђују на основу уже дефинисаних надлежности буџетског корисника. Достизању циљева програма доприносе и циљеви који се постижу спровођењем пројекта, као временски ограниченог "пословног подухвата" корисника буџета.

Пројекат може да се односи на капитално улагање (инвестициони, односно капитални пројекти), за које постоји законска обавеза да се исказе и у општем делу буџета, а може да буде и текући, којим се планирају одређене краткорочне (једнократне) активности, које трају краће од годину дана.

Обрасци за припрему програмског буџета налазе се у прилогу Упутства и на сајту Града Зрењанина.

Корисници средстава буџета града Зрењанина дужни су да доставе предлог финансијског плана за 2021. годину и наредне две године у законском року (до 01. септембра 2020. године), на начин предвиђен овим упутством

