

Република Србија
Град Ваљево
Градска управа града Ваљева
Одељење за финансије
Број:40- 777 /2018-06
Датум:27.07.2018.године
Ваљево

У П У Т С Т В О
ЗА ПРИПРЕМУ БУЏЕТА ГРАДА ВАЉЕВА ЗА 2019. ГОДИНУ
СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2020. И 2021. ГОДИНУ

Поступак припреме и доношења буџета локалне власти регулисан је Законом о буџетском систему ("*Службени гласник Републике Србије*" број 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-исп, 108/2013 и 142/14, 68/2015-др. закон и 103/2015,99/2016 и 113/2017 у даљем тексту: Закон).

На основу члана 31. став 1. тачка 2) и члана 40. Закона локални орган управе надлежан за финансије издаје Упутство за припрему буџета локалне власти и доставља директним буџетским корисницима. Имајући у виду наведени члан Закона, Градска управа града Ваљева, односно Одељење за финансије је надлежно да Вам достави основне смернице и процене које ће бити основ за све радње и поступке у припреми, доношењу и извршавању буџета града Ваљева за 2019. са пројекцијама за 2020. и 2021. годину.

Израда Упутства за припрему буџета непосредно је везана за доношење Фискалне стратегије коју према роковима дефинисаним у буџетском календару, Влада Републике Србије усваја до 15. јуна и доставља локалној власти. Такође, према буџетском календару Министар надлежан за послове финансија до 5. јула доставља локалној власти Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти. Фискална стратегија и Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти, између осталог, предствљају основу за планирање одлуке о буџету јединица локалне самоуправе. Наведена документа још увек нису припремљена и достављена од стране Министарства надлежног за послове финансија и Владе Републике Србије.

Превасходна сврха доношења овог упутства јесте да се припрема Одлуке о буџету града Ваљева за 2019. годину започне, при чему препоручујемо да се у овој фази припреме, посебна пажња посвети пре свега анализи успешности спровођења јавних политика са аспекта до сада реализованих циљева и ефеката, па с тим у вези, креирању јавних политика за следећу годину и утврђивању ранга приоритета. У том смислу, у овој фази припреме, акценат је на анализи ефеката односно учинака програма и глобалним пројекцијама потреба.

У поступки припреме финансијских планова потребно је активности усмерити на сагледавање потребе за унапређење програмских информација уз уважавање правила, стандарда и методологије која је утврђена Упутством за израду програмског буџета и упутством за праћење и извештавање о учинку програма. Смернице за припрему финансијских планова буџетских корисника које су дате овим упутством, заснивају се на фискалним правилима која су дефинисана Законом, као и расположивим подацима и пројекцијама макроекономских агрегата и индикатора које су објавили званични државни органи Републике Србије.

Уколико Министарство надлежно за послове финансија достави Упутство за припрему буџета локалне власти за 2019. годину са пројекцијама за 2020. и 2021. годину, чије смернице и препоруке у значајној мери одступају од смерница која су дата овим упутством, накнадно ћемо Вам доставити ревидирано упутство са новим смерницама. Предлог финансијског плана за буџетску и наредне две фискалне године треба доставити Одељењу за финансије града Ваљева. **Предлог се доставља у писаном облику, потписан од стране руководиоца, заведен и оверен печатом. Предлог мора бити са писаним образложењем за сваку врсту расхода и са наведеном правном основом и извором финансирања. Предлог мора да садржи циљеве и индикаторе за сваку програмску активност и пројекат.**

Крајњи рок за достављање предлога финансијског плана за буџетску и наредне две фискалне године Градској управи града Ваљева-Одељењу за финансије је **01. септембар 2018. године.**

Основне економске претпоставке и смернице за припрему буџета Града

На основу последњих пројекција Народне Банке Србије, Републичког Завода за статистику и Министарства финансија кретање макроекономских индикатора Србије дато је у следећој табели :

Макроекономски индикатори ¹	Претпоставке за период 2018. - 2021. године			
	2018	2019	2020	2021
БДП, годишње стопе реалног раста, % ²	3,5%	3,5%	4,0%	4,0%
Инфлација, крај периода, у % ³	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%

За разлику од прошлогодишње буџетске кампање стопа БДП је позитивна и очекује се да до краја 2018. године достигне ниво од 3,5%. За наредну годину пројекција је 3,5%, те треба узети у обзир ову вредност када се врши пројектовање овим индикатором условљених расхода и издатака, као и прихода. За средњорочне планове, пројекција раста БДП је 4,0% у 2020. години и 4,0% у 2021. години.

Позитивна стопа односно раст БДП и смањење дефицита буџета РС доприноси стабилизацији јавних финансија али тек у периоду дужем од 5 година је могуће очекивати да јавни дуг Републике Србије достигне ниво како је дефинисано Законом о буџетском систему.

Оваква ситуација захтева даљу консолидацију јавних финансија што ће имати свој утицај на смањење масе зарада у јавном сектору, смањења субвенција и осталих текућих расхода из републичког буџета уз истовремено повећање инвестиционе потрошње.

Очекује се да Министарство финансија настави спровођење Програма реформе управљања јавним финансијама .

¹ У ревидираном Упутству које ће бити дато по добијању Упутства за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2019. годину које издаје Министарство финансија биће дат већи број релевантних макроекономских индикатора.

² Извор НБС, Извештај за мај 2018. године

³ Исто

1. Процене примања и издатака буџета града Ваљева за буџетску годину и наредне две фискалне године

Сходно циљевима усвојеним у Стратегији управљања ризицима града Ваљева а према начелу опрезности приликом планирања јавних средстава стручна служба је на становишту да је боље радити пројекције и планове применом опрезног приступа, који лако може постати реалност, него отворити буџетски процес са постојећим показатељима и структуром прихода, који се касније могу показати нереално високим и неостваривим. Последице могу бити преузете обавезе од стране буџетских корисника које се не могу измирити јер ће недостајати средства.

У наредној табели приказана је процена прихода и примања за 2019. годину са пројекцијама за 2020. и 2021. годину рађена применом горе наведених принципа управљања јавним финансијама.

Класа прихода /примања	Опис	Пројекција по годинама		
		2019.	2020.	2021.
700000	Текући приходи	2.537.000.000	2.613.000.000	2.691.000.000
800000	Примања од продаје неф. имовине	120.000.000	110.000.000	30.000.000
900000	Примања од продаје фин. имовине	0	0	0
	<u>Укупни приходи и примања</u>	2.657.000.000	2.723.000.000	2.721.000.000

2. Обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана буџетских корисника за 2019. годину, са пројекцијама за 2020. и 2021. годину

Предлози финансијских планова буџетских корисника за 2019. годину попуњавају се на основу достављеног обима средстава – лимита од стране Градске управе града Ваљева – Одељење за финансије. Од буџетских корисника се очекује да одговорно и у складу са својим надлежностима а применом принципа штедње и рационализације расхода, као и могућностима укупног буџетског оквира, распореде предложени обим средстава по програмима, програмским активностима и пројектима. Укупан збир предлога не сме да прелази укупан предложени обим средстава додељен буџетском кориснику.

Уколико се услед доношења нових прописа укаже потреба за активностима, односно услугама који нису постојали у буџетима претходних година, а изискују повећање финансијских средстава потребних за њихову реализацију, буџетски корисник је у обавези да у оквиру садржаја програма, односно текућих активности или пројекта, детаљно образложи да се ради о новим активностима, односно услугама за које је потребно обезбедити средства изнад лимита утврђених овим Упутством.

У процесу планирања средстава мора се поштовати исказивање прихода и примања, односно расхода и издатака на основу система јединствене буџетске класификације, у складу са стандардним класификационим оквиром утврђеним *Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за*

буџетски систем (Службени гласник РС, бр. 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017, 20/2018 и 36/2018). За примену програмске класификације потребно је користити шифре програма и програмских активности из Анекса 5 – Упутства за израду програмског буџета.

Планирање, извршавање и контрола финансијског плана буџетског корисника вршиће се на шестом нивоу економске класификације. Предложени износи средстава исказују се у апсолутним износима, с тим што се препоручује заокруживање износа на хиљаде динара (задње три цифре нуле).

Приликом припреме предлога финансијског плана треба имати у виду следеће параметре:

- износ средстава потребних за исплату плата планирати на основу постојећих прописа и на основу постојећег броја извршилаца, **према утврђеним коефицијентима и важећој основици за обрачун плате.** Уколико у Упутству Министарства финансија буду предвиђене промене нивоа зарада у 2019. години, Одељење за финансије ће благовремено обавестити све кориснике буџетских средстава о потребном усклађивању. **Одлуком о буџету се не врши одобравање новог запошљавања.** У том смислу, сви захтеви за зараде евентуалних новозапослених достављају се у табели додатна средства са детаљним образложењем и са одобрењем надлежних министарстава за ново запошљавање односно надлежне Комисије у складу са Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава („Службени гласник РС“ бр. 113/2013, 21/2014, 66/2014, 118/2014, 22/2015 и 59/2015).
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 стећи у 2019. години, као ни награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса.
- Износ средстава потребних за социјална давања запосленима (економска класификација 414) односе се на исплату накнада за одсуствовање са посла (боловање) и исплату отпремнина. Потребно је навести планирани број запослених (сачинити списак лица) који ће у току 2019. године остварити право на отпремнину и исказати потребу у средствима за исплату отпремнине. Такође, потребна средства увећати за заостале отпремнине из претходне године уколико постоје.
- Износ средстава за јубиларне награде (416) се мора прецизно и одговорно планирати код свих буџетских корисника. Потребно је да сваки буџетски корисник, у образложењу наведе списак запослених који ће у 2019. години остварити право на јубиларну награду као и потребне износе. Оним запосленима за које се у току 2019. године утврди право на јубиларну награду, а не налазе се на списку (табела у прилогу) биће, након приложене потребне документације, исплаћена јубиларна награда, с тим што ће се за тај износ умањити средства на другим контима у оквиру финансијског плана буџетског корисника.
- У оквиру групе конта 42 треба сагледати могућност уштеде, пре свега, у оквиру економских класификација 422 – Трошкови путовања, 423 – Услуге по уговору и 424 – Специјализоване услуге, а настојати да се не угрози

извршавање сталних трошкова (421 – Стални трошкови). Износ средстава за сталне трошкове (економска класификација 421) планира се на основу шестомесечног извршења ових расхода у 2018. години и очекиваног нивоа сталних трошкова до краја године, увећан за пројектовану инфлацију за 2019. годину.

- У оквиру субвенција неопходно је преиспитати све програме по основу којих се додељују субвенције с обзиром на то да даље мере фискалне консолидације подразумевају рационално коришћење средстава субвенција.
- Остале расходе (група конта 48) 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
- У складу са чланом 54. став 3. Закона о буџетском систему и Уредбом о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката, сви буџетски корисници могу преузети обавезе по уговору:
 - само за капиталне пројекте у складу са предвиђеним средствима из прегледа планираних капиталних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две буџетске године **садржаним у општем делу буџета за текућу годину.**Сходно наведеном, буџетски корисници који планирају реализацију капиталних пројеката морају доставити списак капиталних пројеката са процењеном вредношћу на **прописаним обрасцима – Табела – Преглед капиталних пројеката за период од 2019-2021. године, како би након разматрања, били уврштени у План капиталних инвестиција за 2019. са пројекцијама за 2020. и 2021. годину.**

Капитални пројекти су пројекти чија реализација (извођење) траје дуже од годину дана - чији је век трајања, односно коришћења дужи од пет година. Капитални пројекти укључују вишегодишње финансирање и релативно велике издатке у садашњости, за које се очекује да ће генерисати корист односно добит у годинама након реализације.

На основу свеобухватне процене потреба, потребно је рангирати капиталне пројекте по приоритетима, у складу са усвојеним стратешким документима, водећи рачуна да приоритет у финансирању имају већ започети пројекти, чија је даља реализација оправдана.

Капитални пројекти се односе на:

1. издатке за израду пројектно-техничке документације
2. обезбеђивање земљишта
3. изградњу (куповину) зграда и грађевинских објеката и објеката инфраструктуре од интереса за локалну самоуправу;
4. издатке за ангажовање стручног надзора;
5. набавку опреме и машина чији је век трајања односно коришћења дужи од пет година.

- у току 2019. године процедура за преузимање обавеза прописана Упутством о раду трезора подразумева да буџетски корисник чији се

пројекат налази на листи Капиталних пројеката у општем делу буџета, подноси Захтев за преузимање обавеза и тек по одобрењу истог, уколико је у складу са одобреном квотом и планом извршења буџета, покреће јавну набавку односно приступа процедури потписивања уговора – преузимања обавезе.

Расходи који се финансирају из сопствених и осталих прихода корисника морају бити у висини процењених сопствених прихода, односно мора постојати равнотежа између планираних прихода и расхода, тако да расходи не могу бити ни већи, ни мањи од пројектованих прихода из сопствених и осталих прихода. За кориснике је исказивање расхода који се финансирају из других извора који нису буџетски (сопствени приходи, донације и слично), посебно важно, с обзиром да су у складу са Законом, предвиђене посебне апропријације у Одлуци о буџету из наведених износа прихода. Услов за коришћење остварених сопствених прихода за одређену намену, биће да је расход планиран у буџету. С обзиром на смањену пројекцију прихода буџетски корисници ће неминовно морати да недостајућа средства за финансирање обезбеђују из осталих извора. **У складу са чланом 52. Закона корисници буџетских средстава, који одређени расход и издатак извршава из средстава буџета и из других прихода, обавезан је да измирење тог расхода и издатка прво врши из прихода из тих других извора.**

Избор између програма, програмских активности и пројеката вршиће се уз помоћ принципа ефикасности (начело ефикасности изражава степен до кога су постигнуте постављени циљеви, као и однос између планираних и остварених ефеката одређене активности), ефикасности (начело ефикасности изражава однос између остварених резултата и искоришћених ресурса) и економичности (начело економичности подразумева минимални утрошак средства за одређену активност, водећи рачуна да се тиме не доводи у питање очекивани квалитет) трошења буџетских средстава, али и мерила која одражавају развојне приоритете и планиране стратешке циљеве града за период 2019. – 2021. године. Сви буџетски корисници су у обавези да се придржавају утврђених лимита приликом израде предлога финансијских планова. Уколико одређени лимит није довољан за реализацију планираних програма и активности у 2019. години, буџетски корисник подноси Захтев за додатна средства на обрасцу - Захтев за додатна средства са детаљним образложењем и извором финансирања из кога ће се финансирати додатне активности. У предстојећој табели дат је предлог трогодишњег обима средстава који може да садржи предлог финансијског плана за буџетску годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године:

Раздео	Опис (дкбс)	Пројекција		
		2019.	2020.	2021.
1	Скупштина града	19.320.000	19.899.000	20.496.000
2	Градско веће	7.650.000	7.879.000	8.115.000
3	Градоначелник	28.550.000	29.968.000	21.947.000

4	Градска управа града Ваљева	2.593.970.000	2.723.519.000	2.824.475.000
5	Јавно правобранилаштво	7.510.000	7.735.000	7.967.000
	УКУПНО	2.657.000.000	2.789.000.000	2.883.000.000

3. Поступак и динамика припреме буџета града Ваљева и предлога финансијских планова буџетских корисника

У складу са одредбама Закона, по доношењу Фискалне стратегије и Упутства за израду одлуке о буџету локалне власти од стране Министарства финансија, Градска управа града Ваљева доноси Упутство за израду буџета за своје буџетске кориснике.

На основу садржаја Упутства за припрему буџета, директни буџетски корисници (Скупштина града, Градоначелник, Градско веће, Градска управа града Ваљева и Јавно правобранилаштво), израђују предлог финансијског плана и достављају га Градској управи града Ваљева. Предлог финансијског плана се састоји из писаног објашњења и табела које су саставни део овог упутства. Приликом попуњавања ових образаца, поред распоређивања средстава утврђених предложеним обимима, корисници планирају и расходе који се финансирају из других извора.

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

Предлози финансијских планова директних буџетских корисника морају бити достављени Градској управи града Ваљева, Одељењу за финансије.

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

Ради добијања коначног увида у обим и структуру буџетских средстава, Градска управа града Ваљева сагледава садржај ревидиране Фискалне стратегије. Ревидирана Стратегија садржи и преглед ненаменских и наменских трансфера из буџета Републике Србије појединачно за сваку јединицу локалне самоуправе у земљи. Градска управа града Ваљева треба да уради, а потом и достави нацрт Одлуке о буџету Градском већу до 15. октобра текуће буџетске године.

Градско веће је дужано да утврди предлог одлуке о буџету и да га локалној Скупштини проследи најкасније до 1. новембра. Скупштина локалне власти је дужна да усвоји Одлуку о буџету града Ваљева за 2019. годину најкасније до 20. децембра текуће буџетске године. Пет дана касније, Градска управа града Ваљева дужна је да достави одлуку о буџету Министарству финансија. Истовремено са доношењем Одлуке о буџету града Ваљева за 2019. годину доносе се финансијске одлуке за којима постоји потреба.

Истовремено са усвајањем нацрта Одлуке о буџету града Ваљева за 2019. годину Градско веће усваја нацрт Кадровског плана који мора бити усаглашен са масом средстава за плате планираном за 2019. годину. Кадровски план усваја Скупштина града истовремено са Одлуком о буџету.

4. Начин исказивања родне анализе буџета локалне власти

Члан 2. тачка 58 в) Закона дефинише родно одговорно буџетирање – представља увођење принципа родне равноправности у буџетски процес, што подразумева родну анализу буџета и реструктурирање прихода и расхода са циљем унапређења родне равноправности.

Чланом 28. Прописано је да се приликом припреме програмског модела буџета дефинишу родно одговорни циљеви и родни индикатори, којима се приказују планирани очекивани доприноси програма, програмских активности и пројеката у остваривању родне равноправности. Ова одредба Закона треба да буде примењена у предлозима финансијских планова за 2019 годину.

Ради лакше израде могуће је користити Националну стратегију за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године и План увођења родно одговорног буџетирања у поступак припреме и доношења буџета РС за 2019. годину.

Предлог финансијског плана корисника буџетских средстава

На основу Упутства за припрему буџета, корисници буџетских средстава израђују предлог финансијског плана. Предлог финансијског плана за 2019. и наредне две године, потребно је израдити према достављеним обрасцима и исти обухватају:

- 1) расходе и издатке за трогодишњи период, исказане по програмској класификацији;
- 2) детаљно писано образложење расхода и издатака, правни основ, као и извора финансирања.
- 3) предлога капиталних пројеката (по обрасцу који је саставни део овог Упутства).
- 4) преглед броја запослених и средства за плате са припадајућим табелама планираних средстава за плате 2019-2021. година (по обрасцу који је саставни део овог Упутства).

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.

За кориснике је исказивање расхода из других извора, који нису буџетски, посебно важно, обзиром да у складу са Законом о буџетском систему треба да предвиде посебне апропријације у Одлуци о буџету за расходе, који се финансирају само из њихових сопствених прихода. Услов за коришћење остварених сопствених прихода за одређену намену је да је расход планиран у буџету, за чије коришћење, је буџетски корисник дужан да достави документацију која ће оправдати трошак у постојања правног основа.

Корисници који имају потребу за додатним средствима, која не могу да се обезбеде из обима средстава датих лимитом, дужни су да доставе образложене захтеве за додатним средствима по програмској структури. Захтеви који нису исказани по програмској структури или не садрже детаљно образложење и правни основ из којег се јасно може утврдити намена планираних средстава, неће се разматрати.

Директни корисник буџетских средстава одговоран је за благовремено достављање овог Упутства индиректним корисницима буџетских средстава у њиховој надлежности, као и за прикупљање предлога финансијских планова индиректних корисника буџетских средстава, и њихово обједињавање. Тако обједињени финансијски планови свих индиректних корисника буџетских средстава достављају се Одељењу за финансије.

Табеле које су саставни део Упутства, проследићемо Вам електронски, а исте можете преузети са званичне интернет презентације града www.valjevo.org.rs. Имајући у виду околности које су довеле до одлагања процедура везаних за израду буџета за 2019. годину, одобрен вам рок 01.09.2018. године за достављање предлога ваших финансијских планова, с молбом да имате разумевање за ову околност и омогућите нам, да у сарадњи са вама на време урадимо нацрт Одлуке о буџету за 2019. годину.

Начелник
Градске управе града Ваљева
Јелица Пањковић-Тешић

