

На основу члана 31. став 1. тачка 2) подтачка (1), члана 36. став 3. и члана 40. став 1. и став 2. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13 и 142/14, 68/15-др. закон, 103/15 и 99/16), и Фискалне стратегије за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину, Управа Градске општине Костолац доноси

УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ БУЏЕТА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ КОСТОЛАЦ ЗА 2018. СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2019. И 2020. ГОДИНУ

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Овим се Упутством, у складу са Законом о буџетском систему, Фискалном стратегијом за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину и Упутством за припрему буџета Града Пожаревца, буџетским корисницима Градске општине Костолац дају основне смернице, оквири и рокови за припрему буџета Градске општине Костолац у 2018. са пројекцијама за 2019. и 2020. годину.

ПРАВНИ ОСНОВ

Поступак припреме и доношења буџета локалне власти уређен је Законом о буџетском систему.

Рокови за доношење Фискалне стратегије и достављање Упутства за припрему одлуке о буџету локалне власти, уређени су чланом 31. Закона о буџетском систему, односно буџетским календаром.

На основу члана 36. став 3. локални орган управе надлежан за финансије обавештава директне кориснике буџетских средстава о основним економским претпоставкама и смерницама за припрему буџета, а директни корисник средстава локалне власти обавештава индиректне кориснике.

На основу члана 40. став 1. Закона о буџетском систему, локални орган управе надлежан за финансије доставља упутство за припрему нацрта буџета локалне власти.

Чланом 41. дефинисана је припрема и достављање предлога финансијских планова корисника средстава буџета локалне власти.

Чланом 41. став 1. Закона о буџетском систему прописано је да на основу упутства за припрему нацрта буџета локалне власти, директни корисници средстава буџета локалне власти израђују предлог финансијског плана и достављају га локалном органу управе надлежном за финансије.

Истим чланом, у ставу 2. прописано је да се у погледу садржине и прилога предлога финансијског плана директних корисника средстава буџета, сходно примењују одредбе члана 37. истог Закона, којим је у ставу 2. дефинисано да **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;**
- 3) родну анализу расхода и издатака;**
- 4) програмске информације;**
- 5) преглед примања за трогодишњи период на основу закључених споразума о зајмовима, као и оних чије је закључивање извесно у наредној фискалној години, а који представљају директну обавезу буџета Републике Србије;**

а у ставу (5) да **као прилог предлога финансијског плана директни корисници буџетских средстава достављају извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће године.**

Чланом 41. став 3. Закона о буџетском систему дефинисано је да су индиректни корисници средстава буџета локалне власти обавезни да припреме предлог финансијског плана на основу смерница које се односе на буџет локалне власти.

Директни корисници обавезни су да у складу са смерницама и роковима, траже од индиректних корисника за које су одговорни, да доставе податке неопходне за израду предлога финансијског плана директног буџетског корисника.

Истим чланом је предвиђено и да локални орган управе надлежан за финансије може да тражи непосредно од индиректних буџетских корисника податке о финансирању.

Чланом 112. Закона о буџетском систему (прелазне и завршне одредбе) уређено је да се одредбе овог Закона, у делу који се односи на **програмски део буџета, примењују у целини од доношења Закона о буџету Републике Србије и одлука локалне власти за 2015. годину.**

Другим речима, припрема буџета по програмској класификацији у целини, отпочела је од припреме буџета за 2015. годину, тако да су корисници буџетских средстава у обавези да своје финансијске планове израђују у складу са програмском методологијом.

II ОПШТИ ДЕО

На основу члана 40. став 2. Закона о буџетском систему, Упутство за припрему буџета Градске општине Костолац за 2018. са пројекцијама за 2019. и 2020. годину садржи:

- 1) основне економске претпоставке и смернице за припрему буџета Градске општине Костолац за 2018. и наредне две године,
- 2) опис планиране политике локалне власти - Градске општине Костолац за 2018. годину и наредне две фискалне године,
- 3) обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана директног корисника средстава буџета за 2018. годину са пројекцијама за наредне две фискалне године,
- 4) смернице за припрему средњорочних планова директних корисника средстава буџета,
- 5) поступак и динамику припреме буџета Градске општине Костолац и предлога финансијских планова директних корисника средстава буџета,
- 6) начин на који ће се у образложењу исказати родна анализа буџета локалне власти и начин на који ће се исказати програмске информације

III ОСНОВНЕ ЕКОНОМСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ И СМЕРНИЦЕ ЗА ПРИПРЕМУ НАЦРТА БУЏЕТА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ КОСТОЛАЦ ЗА 2018. И НАРЕДНЕ ДВЕ ФИСКАЛНЕ ГОДИНЕ

Према Закону, Упутство се израђује на основу Фискалне стратегије за 2018. годину са пројекцијама за 2019. и 2020. годину, која би требало да се усвоји од стране Владе РС, као и на основу Упутства за израду одлуке о буџету локалне власти, које би министар финансија требало да достави локалним властима до 5.јула.

Како се и ове године понавља пракса неблаговременог достављања Фискалне стратегије од стране надлежног Министарства, у недостатку Фискалне стратегије за 2018. и наредне две године, основне смернице у овом Упутству дате су на основу Фискалне стратегије за 2017. са пројекцијама за 2018. и 2019. годину, Упутства за израду одлука о буџету јединица локалне самоуправе за 2017. годину донетог од стране министра финансија, Упутства за припрему одлуке о буџету Града Пожаревца за 2018. годину и пројекција за 2019. и 2020. годину, шестомесечних извештаја буџетских корисника за период 01.01.2017-30.06.2017. године и

шестомесечних извештаја о извршењу буџета, као и Стратегије одрживог развоја Града Пожаревца 2017-2022. године („Службени гласник Града Пожаревца“ број 3/17).

Фискална стратегија за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. Годину (у даљем тексту Фискална стратегија) је документ средњорочног планирања буџета у који су укључене средњорочне анализе и пројекције републичког буџета, буџета општина и градова и ванбуџетских фондова и саставни је део планирања буџета за сваку наредну годину.

У складу са стратешким развојним оквиром дефинисаним у Фискалној стратегији опредељена је економска политика за наредни средњорочни период.

Основни циљеви економске политике у наредном средњорочном периоду фокусирани су на:

- одржавање макроекономске стабилности уз даље смањење јавног дуга и његово враћање у одрживе оквире;
- наставак примене структурних реформи, посебно у домену јавних предузећа, као и подизање ефикасности јавног сектора.

У даљем тексту дајемо преглед макроекономских показатеља који су од значаја за израду буџета Градске општине Костолац за 2018. и наредне две фискалне године.

Табела: Пројекција основних макроекономских показатеља Републике Србије у периоду 2017 – 2019. године

	ПРОЈЕКЦИЈА		
	2017	2018	2019
БДП, мил. динара (текуће цене)	4.396,7	4.678,1	4.987,5
Реални раст БДП	3,0	3,5	3,5
Реални раст појединих компоненти БДП, %			
Лична потрошња	1,4	2,2	2,9
Државна потрошња	1,6	2,6	2,3
Инвестиције	5,7	5,7	4,9
Извоз робе и услуга	7,7	7,7	7,6
Увоз робе и услуга	5,3	5,8	6,3
Салдо робе и услуга, у ЕУР, % БДП	-7,7	-7,0	-6,4
Салдо текућег рачуна, у ЕУР, % БДП	-3,9	-3,9	-3,9
Инфлација, просек периода, у %	2,4	3,0	3,0
Инвестициони ратио, % БДП	19,0	19,3	19,4

Извор: Фискална стратегија за 2017. са пројекцијама за 2018. и 2019. годину – МФИН

Фискалне пројекције у периоду од 2017. до 2019. године су такве, да су циљеви фискалне политике усмерени на даље смањење фискалног дефицита и јавног дуга.

Средњорочни фискални оквир предвиђа смањење дефицита опште државе на 1% БДП до 2019. године, и учешћа јавног дуга испод 70% БДП.

Програм мера за смањење фискалног дефицита и фискални оквир у периоду 2017–2019. године, којим је предвиђен пад консолидованог фискалног дефицита на 1% у 2019. години, представљају основни сценарио и саставни су део програма за смањење јавног дуга. У овом програму дата је симулација спуштања нивоа дуга на законски ниво до 2027. године, динамика достизања границе од 60% и претпоставке на којима се заснива.

Претпоставке у основном сценарију су:

- фискално прилагођавање у периоду након 2019. године је на нижем нивоу у односу на период 2015–2019. године;

- достизање фискалног дефицита од 0,5% БДП у 2020. години и његово благо смањење у периоду након тога;

- спорији раст фискалних прихода у односу на номинални БДП услед промене структуре привреде, јачања инвестиционе активности и раста извоза. Ово важи под условима да нема значајнијих промена у пореској политици да се значајније не погоршава обим сиве економије;

- без нето прираста издатих гаранција након 2019. године;
- просечна стопа реалног раста БДП од 3,5% у дугом року;
- годишња инфлација од око 3% просечно у посматраном периоду;
- реално непромењен курс динара;
- без значајних прилива од приватизације у периоду 2020–2027. године.

Табела: Симулација нивоа укупног дуга у основном сценарију до 2027. године, % БДП

Основни сценарио	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Приходи	41,9	43,3	42,4	41,6	41,1	41,0	40,9	40,8	40,7	40,6	40,5	40,4	40,3
Расходи	45,6	45,4	44,1	42,9	42,1	41,5	41,4	41,2	41,1	40,9	40,8	40,7	40,8
Прилагођавање расхода		-0,2	-1,3	-1,2	-0,8	-0,6	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	-0,1
Фискални резултат	-3,7	-2,1	-1,7	-1,3	-1,0	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,5
Јавни дуг у БДП	76,0	74,6	73,9	70,7	67,0	63,8	60,8	57,8	55,0	52,2	49,7	47,2	45,1
БДП реални раст %	0,8	2,7	3,0	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5

Извор: Фискална стратегија за 2017. са пројекцијама за 2018. и 2019. годину – МФИН

НАПОМЕНА: Обзиром да се доношење Фискалне стратегије и Упутства за припрему буџета локалне власти за 2018. и наредне две године очекује у наредном периоду, уколико се догоди да дође до одступања у величинама наведених параметара, пројекције макроекономских показатеља биће усаглашене у даљем поступку припреме буџета. У складу са истим, корисници буџетских средстава биће благовремено обавештени како би извршили неопходне корекције у предлозима финансијских планова за 2018. и наредне две године.

IV ОПИС ПЛАНИРАНЕ ПОЛИТИКЕ ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ КОСТОЛАЦ ЗА ПЕРИОД 2018-2020. ГОДИНЕ

У периоду од 2018. до 2020. године Градска општина Костолац ће обављати послове из надлежности Града Пожаревца у складу са Уставом Републике Србије и Законом о локалној самоуправи, као и другим законским и подзаконским актима којима се регулише ова област. Чланом 20. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14-др.закон) дефинисане су надлежности локалне самоуправе, од којих су између осталог следеће:

- 1) доноси статут, буџет и завршни рачун буџета Градске општине;
- 2) доноси програме и спроводи пројекте развоја Градске општине и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање у Градској општини, у складу са актима Града;
- 3) даје мишљење на урбанистичке планове који се доносе за њено подручје;

4) образује комуналну инспекцију, стара се о одржавању комуналног реда у Градској општини и спроводи прописе којима се уређује комунални ред, у складу са законом и актима Града;

5) стара се о одржавању пословног простора који користи;

6) стара се о развоју и унапређењу пољопривреде на свом подручју;

7) стара се о изградњи, одржавању, управљању и коришћењу сеоских, пољских и других некатегорисаних путева;

8) прати стање и предузима мере за заштиту и унапређење животне средине на свом подручју, доноси и спроводи акционе и санационе планове од значаја за заштиту животне средине на свом подручју, у складу са актима Града и стара се и обезбеђује услове за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима;

9) подстиче развој културно-уметничког стваралаштва и аматеризма на свом подручју и обезбеђује услове за одржавање културних манифестација од значаја за Градску општину;

10) учествује у изградњи и одржавању спортских објеката установе чији је оснивач Градска општина, прати потребе и стара се о задовољавању потреба грађана у области спорта на подручју Градске општине, учествује у реализацији система школског спорта у Градској општини и обезбеђује услове за организовање и одржавање спортских такмичења и манифестација од значаја за Градску општину, обезбеђује услове за реализацију програма установе и омладинских организација на свом подручју;

11) спроводи стратегију и акциони план политике за младе Града и доноси акциони план за младе Градске општине, у складу са стратегијом и акционим планом Града;

12) стара се о развоју угоститељства, занатства, туризма и трговине на свом подручју;

13) спроводи мере заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта на свом подручју утврђене актима Града;

14) подстиче и помаже развој задругарства;

15) организује заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица;

16) предлаже Граду мере за уређење и одржавање спољњег изгледа пословних и стамбених зграда и води евиденцију о начину организовања послова одржавања стамбених зграда и предлаже мере за уређење зелених површина и дечијих игралишта и објеката јавне расвете и сл.;

17) управља имовином Градске општине, користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању у складу са законом;

18) организује вршење послова правне заштите својих права и интереса;

19) оснива јавна предузећа и установе градске општине уз претходну сагласност Скупштине Града Пожаревца, врши надзор над њиховим радом и образује органе, организације и службе за потребе градске општине и уређује њихову организацију и рад, у складу са Статутом градске општине;

20) одлучује о образовању, подручју за које се образује и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе, у складу са својом одлуком о начину образовања, пословима и начину финансирања послова месне заједнице уз претходну сагласност Скупштине града Пожаревца;

21) уређује организацију и рад мировних већа;

22) обезбеђује пружање правне помоћи грађанима за остваривање њихових права;

23) помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама, као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на свом подручју;

24) стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских права;

25) сарађује са хуманитарним организацијама у обављању њихове делатности;

26) стара се о јавном обавештавању о питањима од значаја за живот и рад грађана на свом подручју;

27) прописује прекршаје за повреде прописа Градске општине;

- 28) уређује и обезбеђује употребу имена, грба и другог симбола Градске општине;
- 29) извршава прописе и опште акте Града и Градске општине;
- 30) обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу са законом, Статутом Града другим прописима Града и овим статутом.

Одређивање и исказивање приоритетних области финансирања буџетских корисника полазна је основа за израду предлога финансијског плана за наредни период.

Опис планиране политике локалне власти првенствено налазимо у Стратегији одрживог развоја Града Пожаревца 2017-2022. године („Службени гласник Града Пожаревца“ број 3/17).

Главни правци и могућности деловања у Градској општини Костолац:

- **Добар географски положај** (близина Београда, близина коридора IV, VII и X, и повезаност са њима), а посебно чињеница да се налази на Дунаву, представља битну конкурентну предност Градске општине Костолац коју би требало искористити у погледу стварања повољних услова за привлачење инвеститора према постојећој индустријској зони, развој пољопривреде, туризма, развој људских ресурса.

- **Одрживи развој уз очување природних ресурса** - У Градској општини Костолац од природних ресурса највише се искоришћавају угаљ и пољопривредно земљиште, али он поседује и друге потенцијале на којима може градити свој будући развој (алтернативни извори енергије-ветар, сунце). С друге стране истовремено, постојећи велики загађивачи у окружењу, неадекватне депоније и постојање дивљих депонија, прекомерна употреба ђубрива, загађује животну средину и угрожава изворишта воде и остале природне ресурсе. Као неопходност намеће се потреба за реконструкцијом постојећих и изградњом нових постројења за прераду воде за пиће уз смањење губитака, проширењем канализационе мреже, санацијом, затварањем и рекултивацијом постојеће депоније и налажењем одрживог решења за прикупљање и одлагање отпада, као и изградња система за пречишћавање отпадних вода. Такође је потребно радити на едукацији и подизању свести грађанства о потреби заштите животне средине и природних ресурса уз поштовање принципа одрживог развоја.

- **Пољопривреда и традиција у пољопривредној производњи**, представља такође велику могућност за развој Градске општине Костолац. Неколико фактора утичу на недовољну конкурентност пољопривредне производње - уситњеност земљишта, релативно застарела механизација, недовољна примена савремене праксе у пољопривредној производњи, као и зависност од климатских услова. Све ово указује на потребу за инвестирање у пољопривредну инфраструктуру (нпр. изградња система за наводњавање), удруживање индивидуалних пољопривредних произвођача ради заједничког наступа на тржишту, као и подизање нивоа образовања у примени нових технологија из области пољопривредне производње.

- **Успоравање миграције и запошљавање младих кадрова**. Миграцијама (ка већим градовима и иностранству) нарочито из сеоских подручја, живот на селу замире. Уопштено, рурална популација је стара и смањује се број становништва овог подручја. Образован и стручни кадар одлази у веће градове у потрази за запослењем као и у иностранство, што доводи у питање функционисање руралног подручја. Из наведених разлога потребно је дефинисати потпуно нову политику коју ће пратити сет активних мера усмерен ка: привлачењу инвеститора који ће запошљавати локалне кадрове, обнављање кадрова по јавним предузећима и

установима, субвенције за нове бизнисе и samozapošljavanje и активна политика усмерена ка младим професионалцима са породицама који желе да раде и живе у Костолцу.

• **Брига о деци и породици и помоћ старима.** Град Пожаревац и Градску општину Костолац карактерише изражен процес прогресивног старења становништва и негативан природни прираштај. Овај процес условља низ проблема везаних за старију популацију. Све је већи број старачких домаћинстава, старије особе нису у могућности да задовоље своје основне егзистенцијалне потребе, а немају ни адекватну здравствену заштиту. Због тога посебну пажњу треба усмерити на предузимање мера за подизање квалитета заштите старих особа у Граду Костолцу, како у градском тако и у сеоском подручју. Такође Градска општина Костолац је суочена и са одређеним проблемима који су везани за категорију деце и породице, а који се сусрећу и на републичком нивоу: сиромаштво, проблеми везани за образовање, незапосленост, здравствени проблеми, насиље над децом и други. У решавању ових проблема потребно је ослонити се на већ постојеће ресурсе али и радити на стварању нових капацитета којима би се одговорило на потребе ове популације како би се проблеми свели на најмању могућу меру. Смањење сиромаштва, унапређење образовања и информисаности, унапређење здравља све деце, младих и породица, унапређење положаја деце и омладине ометене у развоју, заштита права деце без родитељског старања, заштита деце, младих и чланова породице од злостављања и смањење антисоцијалног понашања деце и младих, представљају основне правце деловања заједнице.

• **Богата културна баштина и развој туризма.** Богата културна баштина, бројни културно-историјски споменици (од којих неки представљају културно и туристичко благо националних размера-Виминацијум), традиционалне културне манифестације представљају значајан потенцијал за развој туризма на подручју Градске општине Костолац. С тим у вези стварају се могућности за отварање нових радних места и развој привреде и других услужних делатности. С друге стране, да би се ови потенцијали у потпуности могли искористити, потребно је радити на развијању туристичке инфраструктуре као пратећег сегмента у развоју туризма (проглашење туристичких лучких подручја, изградња рецептивних објеката), као и на менаџменту и маркетингу града.

Дакле, у циљу јасног дефинисања концепта и основног правца развоја Пожареваца и Костолаца, Град Пожаревац је у виду Стратегије одрживог развоја одредио средњорочни план развоја, који је у континуитету са ранијом визијом и приоритетима.

Фокус важеће Стратегије усмерен је на одрживи друштвено-економски процес кроз унапређење **три основна приоритета развоја:**

1. инфраструктуре и заштите и унапређења животне средине

2. привредног развоја

3. друштвеног развоја

У оквиру сваког приоритета детаљније су дефинисани начини достизања истог, тј. дефинисане су тачне активности помоћу којих ће се остварити постављени циљ.

1. Инфраструктура и заштита животне средине

Основ развоја сваке локалне самоуправе представљају планска документа, развијена инфраструктура уз одрживи развој. У складу са наведеним, планирано је, у наредном периоду, достићи квалитетан и континуиран развој инфраструктуре и то: доношење недостајуће урбанистичке документације; побољшање квалитета живота грађана кроз повећање мобилности грађана и повезаности Пожареваца и Градске општине Костолац са регионом; унапређење и развој инфраструктурних капацитета.

2. Привреда

У оквиру овог приоритета, различитим пројектима и активностима, као и уз помоћ различитих партнерских организација, радиће се на побољшању услова за развој привреде. Градска општина Костолац би требало да подстиче унапређење локалних политика економског развоја кроз различите програме подршке и подстицаја. Један од постављених циљева јесте и унапређење индустријско-привредне пословне инфраструктуре, развој пољопривредне производње и побољшања конкурентности исте. Незаобилазан и велики потенцијал Градске општине Костолац јесте даљи развој туризма као привредне гране, кроз достизање вишег нивоа туристичке инфраструктуре, боље видљивости свих туристичких потенцијала, развијање различитих туристичких производа, као и кроз квалитетније повезивање на нивоу Региона и већу искоришћеност Дунава као главне речне европске магистрале.

3. Друштвени развој

Одговорност према грађанима Градска општина Костолац је показала тако што је као важан део унапређења квалитета живота суграђана одредила унапређење и побољшање социјалне политике, побољшање живота социјално угрожених категорија, унапређење социјалне заштите осетљивих друштвених група. Такође, одређени су пројекти који ће унапредити примарну здравствену заштиту, услове образовања и школовања деце, као и унапређење развоја спорта и услова за бављење спортом на територији Градске општине Костолац.

V ПРОЦЕНА ПРИХОДА И ПРИМАЊА И РАСХОДА И ИЗДАТАКА ЗА 2018. И НАРЕДНЕ ДВЕ ГОДИНЕ

Обима буџета Градске општине Костолац за 2018. и наредне две фискалне године утврђен је Упутством за припрему буџета Града Пожаревца за 2018.годину са пројекцијама за 2019. и 2020.годину. Извршење прихода у 2016.години из извора 01 и 13, Планирано извршење прихода за 2017.годину и лимити за текуће расходе (расходи на класи 400000 – Текући расходи) из извора 01 – Приходи из буџета за 2018.годину и наредне две фискалне године дати су у следећој табели:

Табела-Пројекција прихода и примања у периоду од 2018. до 2020. године

ПРИХОДИ И ПРИМАЊА (у 000 динара)	Остварење		Процена		Пројекција					
	2016 - извор 01 и 13 буџет	2016 - остали извори	2017 - извор 01 и 13 буџет	2017 - остали извори	2018 - извор 01 буџет	2018 - остали извори	2019 - извор 01 буџет	2019 - остали извори	2020 - извор 01 буџет	2020 - остали извори
1. Порески приходи	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Непорески приходи	116.597	11.565	315.754	4.388	127.295	0	131.114	135.047	0	0
Трансфери од других нивоа власти	116.597	3.057	315.754	0	127.295	0	131.114	135.047	0	0
Приходи од продаје добара и услуга		152		250						
Остали непорески приходи		8.356		4.138		0		0		0

Потребно је напоменути да у процену прихода и примања за 2018. годину нису укључени приходи од донација, евентуална примања од продаје финансијске имовине као ни евентуални трансфери од надлежних Министарства (средства која надлежна Министарства одобравају за реализацију пројеката по конкурсима). Процена средстава из ранијих година која ће остати неутрошена такође нису укључена.

Табела-Пројекција расхода и издатака у периоду од 2018. до 2020. године

у 000 динара

РАСХОДИ И ИЗДАЦИ (у 000 динара)	Остварење		Процена		Пројекција					
	2016 - извор 01 и 13 буџет	2016 - остали извори	2017 - извор 01 и 13 буџет	2017- остали извор и	2018 - извор 01 буџет	2018 - остали извори	2019 - извор 01 буџет	2019 - остали извори	2020 - извор 01 буџет	2020 - остали извори
1.Текући расходи	94.772	3.417	130.596	1.798	127.295	0	131.114	0	135.047	0
1.1. Расходи за запослене	19.438	0	20.269		23.451		23.552		23.644	
1.2.Коришћење роба и услуга	43.760	3.394	79.043	1.798	71.428		74.736		78.538	
1.3. Расходи по основу отплате камата	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.4. Субвенције	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.5.Дотације и трансфери	2.122	0	2.771	0	2.930	0	2.940	0	2.729	0
1.6. Социјално осигурање и социјална заштита	100	0	100		100		100		100	
1.7. Остали текући расходи	29.352	23	27.386		27.386		27.386		27.436	
1.8. Средства резерве	0	0	1.027		2.000		2.400		2.600	
2.Капитални издаци	21.825	506	185.158	12.948	0	0	0	0	0	0
2.1. Издаци за нефинансијску имовину	21.825	506	185.158	12.948	0	0	0	0	0	0

VI ОБИМ СРЕДСТАВА КОЈИ МОЖЕ ДА САДРЖИ ПРЕДЛОГ ФИНАНСИЈСКОГ ПЛАНА ДИРЕКТНОГ КОРИСНИКА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА ЗА 2018. ГОДИНУ, СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА НАРЕДНЕ ДВЕ ФИСКАЛНЕ ГОДИНЕ

Лимити за текуће расходе (расходи на класи 400000-Текући расходи) по буџетским корисницима за 2018. и наредне две фискалне године из извора 01-Приходи из буџета, дати су у следећој табели:

Раздео	Назив корисника	Лимити тек.расходи пројекција за 2018.годину	Лимити тек.расходи пројекција за 2019.годину	Лимити тек.расходи пројекција за 2020.годину
1.	СКУПШТИНА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ КОСТОЛАЦ	12.610.000,00	15.885.978,00	98.799.182,00
2.	ПРЕДСЕДНИК И ВЕЋЕ ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ КОСТОЛАЦ	12.610.000,00	15.928.161,00	102.575.854,00
3.	ОРГАН УПРАВЕ ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ КОСТОЛАЦ	13.510.000,00	16.750.337,00	104.786.698,00

VII СМЕРНИЦЕ ЗА ПРИПРЕМУ ФИНАНСИЈСКИХ ПЛАНОВА ДИРЕКТНИХ КОРИСНИКА

Предлози финансијских планова попуњавају се на основу достављеног обима средстава. Од буџетских корисника очекује се да одговорно и у складу са својим потребама, као и могућностима укупног буџетског оквира делотворно 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 које нису постојале у буџетима претходних година, а изискују повећање финансијских средстава потребних за њихову реализацију, буџетски корисник је у обавези да детаљно образложи да се ради о новим активностима, односно услугама за које је потребно обезбедити средства изнад лимита утврђених овим Упутством. **Уколико корисник има потребе за додатним програмом, текућим активностима и/или пројектима, чије остварење премашује износ предложеног обима буџетских средстава, посебно ће те програме, текуће активности и/или пројекте исказати као захтев за додатно финансирање.**

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 у Правилнику о стандардном класификационо оквиру и контном плану за буџетски систем („Службени гласник РС“ број 16/16...46/17).

Приликом планирања и припреме предлога финансијског плана, потребно је имати у виду следеће параметре:

1. Планирање плата и броја запослених

Износ средстава потребних за исплату плата (на економским класификацијама 411 и 412) планира се на основу постојећег (дозвољеног) броја извршилаца, а који не може да буде већи од броја утврђеног Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2017. годину („Службени гласник РС“ број 61/17), као и дозвољеног броја запослених на одређено време, **према утврђеним коефицијентима и важећој основици за обрачун плате.**

До доношења Фискалне стратегије и Упутства за припрему буџета локалне власти за 2018. и наредне две године од стране надлежног Министарства, планирање броја запослених и масе средстава за зараде у 2018. години задржати на дозвољеном нивоу за 2017. годину.

И током 2018. године примењиваће се одредбе Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, који је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 116/14 од 27. октобра 2014. године. То значи да се основице и надаље умањују за 10%, а средства по овом основу планирају се на конту 465.

Уколико у Упутству Министарства финансија буду предвиђене промене нивоа зарада у 2018. години, сви корисници буџетских средстава биће благовремено обавештени о потребном усклађивању.

На основу Одлуке о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2017. годину („Службени гласник РС“ број 61/17) јединица локалне самоуправе ће донети своју Одлуку о броју запослених по корисницима.

Одлуком о буџету се не врши одобравање новог запошљавања, већ се исто врши искључиво у складу са важећим законским прописима који регулишу област запошљавања у јавном сектору за време примене Закона о начину одређивања

максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 68/15 и 81/16-одлука УС).

2. Планирање осталих расхода на групи конта 41, 42, 45 и 48

У оквиру **осталих расхода са групе конта 41**, као и у претходним годинама, у буџетској 2018. години, не могу се планирати исплате награда и бонуса предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, осим јубиларних награда за запослене који то право стичу у 2018. години, као ни награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса.

За средстава која су потребна за **исплату отпремнина** за редован одлазак у пензију, потребно је навести планирани број запослених (сачинити списак) који ће у току 2018. године остварити право на отпремнину и исказати потребу у средствима за исплату отпремнине.

Износ средстава за **јубиларне награде** мора се прецизно и одговорно планирати код свих буџетских корисника. У образложењу је потребно навести списак запослених који ће у 2018. години остварити право на јубиларну награду као и потребне износе. Запосленима за које се у току године испостави да имају право на исплату јубиларне награде, а не налазе се на списку, јубиларна награда ће након приложене одговарајуће правдајуће документације, бити исплаћена, с тим што ће се за тај износ умањити средства на другим економским класификацијама у финансијском плану корисника.

Остале економске класификације у оквиру групе 41 – Расходи за запослене, планирати крајње рестриктивно.

Средства за решавање смањења броја запослених потребно је пребацити са економских класификација 411 и 412 на економску класификацију 414.

У оквиру групе конта 42 потребно је учинити максималне напоре и остварити уштеде у односу на средства предвиђена за ове намене у 2017. години.

Уштеде у оквиру групе конта 42 требало би предвидети, 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) тако да је приликом планирања расхода у оквиру ове групе конта, потребан крајње реалан приступ, имајући у виду одредбе Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама.

Износ средстава за сталне трошкове (економска класификација 421) планира се на основу шестомесечног извршења ових расхода у 2017. години и очекиваног нивоа сталних трошкова до краја године, увећаног за **пројектовану** инфлацију за 2018. годину – 3%.

Приликом планирања расхода на име накнада за рад ангажованих ван радног односа (економска класификација 423 – Услуге по уговору) требало би водити рачуна и о ограничењима прописаним Законом о буџетском систему, а која се односе на забрану заснивања радног односа са новим лицима, као и да укупан број запослених на одређено време, због привремено повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, закључених непосредно или преко омладинске или студентске задруге и лица ангажованих по другим основима не може бити већи од 10% броја запослених на неодређено време код организационог облика. Организациони облик који има мање од 100 запослених може да има највише до 10 запослених или ангажованих лица. Такође, средства на економској класификацији 423 – Услуге по уговору потребно је 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.

Угоститељске услуге и трошкове репрезентације, као чисте дискреционе расходе, планирати уз максималну штедњу и одговорност.

Средства за **текуће одржавање опреме и објеката** (425-Текуће поправке и одржавање) планирају се по приоритетима.

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.

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, на којима је, због наведеног, неопходно прилагодити преузимање обавеза, како би се на тај начин спречило стварање доцњи.

Средства која се планирају на економској класификацији 481 - Дотације невладиним организацијама, потребно је да се посебно, на аналитичан и детаљан начин искажу расходи путем дотација, односно средства која се планирају у наредној години морају бити распоређена по областима усклађеним са програмском структуром.

3. 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 националног суфинансирања.

Директни корисници средстава буџета локалне власти, у случају када су крајњи корисници пројекта/секторског програма, дужни су да обезбеде износ националног суфинансирања, у складу са правилима уговарања и набавки која важе у Европској унији (тзв. ПРАГ правила). Процедuru јавних набавки спроводи Тело за уговарање Министарство финансија-Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ).

За сваки уговор у оквиру пројекта односно секторског програма предвиђа се суфинансирање у следећим пропорцијама: суфинансирање у износу од најмање 10% од укупне вредности буџета који се односи на техничку помоћ –уговори о услугама; суфинансирање 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; суфинансирање 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 суфинансирање 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/секторског програма за које је предвиђено финансирање из извора 01 – општи приход буџета (за део којим се финансира национално учешће –суфинансирање).
- Приликом планирања средстава за суфинансирање не треба у предлогу финансијских планова урачунавати трошкове ПДВ.
- 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 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 пројекта/секторског програма. Буџетски корисници планирају средства за ове намене пропорционално свом учешћу у годишњој реализацији пројекта/секторског програма.

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 суфинансирања.

4. Смернице за исказивање издатака за капиталне пројекте за 2018 - 2020.

Класа 5 – Издаци за нефинансијску имовину

Набавке административне, канцеларијске опреме, аутомобила и осталих основних средстава за рад, потребно је планирати уз максималне уштеде само за набавку неопходних средстава за рад.

Неће се извршити плаћање из буџета Градске општине Костолац за набавку опреме која није планирана финансијским планом на почетку године и није прецизно наведена у образложењу. Приликом планирања потребно је информисати се о свим алтернативним изворима финансирања као што су: сопствени приходи, конкурси и фондови међународних организација, републичких органа и других донатора.

Важно је да корисници не исказују као капиталне издатке текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме, већ да расходе за те намене (за молерске, зидарске радове, поправке

електронске и електричне опреме итд.) планирају на апропријацији економске класификације 425 – Текуће поправке и одржавање, док средства за капиталне пројекте треба да планирају на контима групе 51, 52 и 54.

Капитални пројекти и њихов значај

У поступку предлагања средњорочних приоритета јавних инвестиција, односно у поступку припреме буџета локалне власти, буџетски корисници су обавезни да, у роковима предвиђеним буџетским календаром, Министарству, односно локалном органу управе надлежном за финансије, доставе предлоге капиталних пројеката након спроведене оцене капиталних пројеката (члан 54а став (1) Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13 и 142/14, 68/15-др. закон, 103/15 и 99/16)).

На основу овлашћења из овог члана Закона (став 3.), **Влада РС је донела Уредбу о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавања о реализацији капиталних пројеката** („Службени гласник РС“ број 63/17), која је ступила на снагу 06. јула 2017. године.

Примена донете Уредбе почиње 01. јануара 2018. године, а за њено спровођење планирано је доношење низа аката, у року од 120 дана од дана ступања на снагу ове уредбе, односно до 05. октобра 2017. године и то о:

- 1) ближим условима, начину и поступку капиталног одржавања, према врсти капиталног пројекта, ако нису прописани другим посебним законом или подзаконским актом донетим на основу тог закона (члан 3. Уредбе),
- 2) садржају Интегрисане базе капиталних пројеката (члан 4. Уредбе)
- 3) садржају, роковима и поступку достављања инвестиционе документације (члан 7. Уредбе),
- 4) ближим условима, начину, критеријумима и мерилима за оцењивање и селекцију капиталних пројеката (члан 13 Уредбе),
- 5) ближим условима, начину, критеријумима и мерилима за рангирање капиталних пројеката (члан 22. Уредбе)

Обзиром на то да се ова уредба примењује од 01. јануара 2018. године, **предлагање капиталних пројеката за финансирање у складу са њеним одредбама планирано је почев од припреме буџета за 2019. и наредне две фискалне године.**

До уређења начина предлагања, праћења, оцењивања капиталних пројеката, и до доношења и достављања упутства за израду одлуке о буџету локалне власти за 2018. и наредне две фискалне године, које би требало да садржи **услове за укључивање капиталних пројеката у буџет локалне власти**, у наставку дајемо смернице за исказивање издатака за капиталне пројекте за 2018-2020. на основу упутстава којима располажемо.

Капитални пројекти су пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за 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.

Капиталним пројектима се увећава имовина локалне власти путем изградње и капиталног одржавања грађевинских објеката инфраструктуре и улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину.

Капиталним пројектом се поред изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре сматра и улагање у куповину зграда и објеката, као и другу нефинансијску имовину чији је век трајања, односно коришћења дужи од једне године,

независно од тога да ли је капитални пројекат исказан као посебан пројекат унутар програма или као издатак у оквиру одређене програмске активности у буџету.

Капитални пројекат садржи све неопходне активности са потребним ресурсима које се планирају и реализују током целог пројектног циклуса у складу са јасно дефинисаним циљевима и резултатима пројекта, а у циљу постизања одрживе и дугорочне употребне вредности пројекта.

Капитални пројекат мора представљати функционалну целину са дугорочном (преко годину дана) употребном вредношћу по завршетку његове реализације.

Капитални пројекат може бити заједнички пројекат када се спроводи од стране два или више корисника буџетских средстава, јавних предузећа, односно других корисника јавних средстава, који својим споразумом уређују међусобне односе, односно права и обавезе у вези са реализацијом капиталног пројекта.

Вишегодишње планирање капиталних пројеката

Услед сложених и бројних процедура приликом планирања, припреме и реализације капиталних пројеката, њихово пројектовање и изградња могу по динамици реализације трајати више од годину дана, а самим тим углавном подразумевају вишегодишње издатке. Капитални пројекти утичу на будуће буџете, што захтева пажљиво планирање. За реализацију капиталних пројеката потребни су релативно велики издаци у садашњости за које се очекује да ће генерисати корист, односно добит у годинама након реализације. Због свега наведеног 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 више година.

Приликом вишегодишњег планирања капиталних пројеката корисници полазе од:

- Општег дела одлуке о буџету локалне власти за обавезе по уговору које се односе на капиталне издатке и захтевају плаћање у више година, а које су корисници у 2017. години преузели уз сагласност надлежног извршног органа локалне власти, и дужни су да такву обавезу укључе у финансијски план у години у којој обавеза доспева у износу обавезе за ту годину и планирају по годинама у оквиру лимита на свом разделу;

- Општег дела одлуке о буџету локалне власти за капиталне пројекте за које нису преузете вишегодишње обавезе у 2017. години, корисници су у обавези да анализирају физичку и финансијску реализацију тих капиталних пројеката, у циљу ефикасније алокације средстава, као и да укључе капиталне издатке у финансијски план и планирају по годинама у оквиру лимита на свом разделу, за пројекте чија је даља реализација оправдана. На основу урађених анализа, корисници могу одустати од пројеката чија је даља реализација неоправдана.

Такође, корисници могу планирати издатке за нове капиталне пројекте у 2018. години и наредне две године.

Предност у планирању нових капиталних пројеката на извођењу радова требало би дати онима који су спремни за реализацију (који имају пројектно – техничку документацију, грађевинску дозволу, као и документацију неопходну за спровођење поступка јавне набавке).

Капитални пројекти подразумевају ангажовање значајних средстава и најчешће се финансирају из више извора. Као значајан извор финансирања капиталних пројеката на локалном нивоу јављају се капитални трансфери од других нивоа власти.

Капитални пројекти се могу финансирати и из пројектних зајмова, па је приликом планирања буџета капиталних пројеката потребно укључити и средства пројектних зајмова намењена за њихову реализацију, али само у износу за који се процењује да ће бити потрошен у тој години. С обзиром да пројектни зајмови углавном укључују и домаће учешће, корисници су дужни да поред издатака из извора 11– Примања од иностраних задуживања, искажу издатке и из извора 01 – Приходи из буџета, и то по сваком пројекту појединачно. Корисници су у обавези да, поред издатака за вишегодишње пројекте, искажу и капиталне издатке за једногодишње пројекте, односно за пројекте чија реализација траје годину дана.

Планирање издатака капиталног пројекта

Ради ефикаснијег планирања издатака капиталних пројеката, корисници буџетских средстава дужни су да органу надлежном за послове финансија доставе попуњене табеле дате у Прилогу број 2 – Преглед капиталних пројеката. У наведеним табелама, корисници су у обавези да искажу планиране издатке за капиталне пројекте по годинама који се односе на изградњу и капитално одржавање, по контима на трећем и четвртом 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 чија реализација траје годину дана.

Корисници приликом попуњавања Прилога 2 (страница „списак“), најпре у наслову уносе шифру ЈЛС, затим у колони 2. називе капиталних пројеката који се уносе по приоритетима дефинисаних у колони 1, а које је рангирао корисник након оцене пројеката. Затим, у наставку се попуњавају колоне од 3 - 6.

Након тога, уносе се подаци у Прилогу 2а (страница „по изворима и контима“) тако што се најпре у колони 2. наведеног прилога, из падајућег менија бира назив капиталног пројеката. Затим, за наведени изабрани пројекат попуњавају се остале колоне од 3 – 21, (осим колоне 5. која се аутоматски учитава).

Након исправног уноса свих података у колонама у Прилогу 2а исти се аутоматски учитавају у страницу „списак“ и то у колонама од 7 - 13.

Директни корисници буџетских средстава пројекте рангирају по приоритетима на основу свеобухватне процене потреба, који ће се утврдити на основу следећих критеријума: релевантности пројекта за остваривање стратешких циљева из надлежности буџетских корисника, односа трошкова и користи пројекта (укључујући нето садашњу вредност, интерну стопу рентабилности, периода повраћаја улагања, коефицијената трошкова и користи и др.), потенцијалних ризика за реализацију пројекта, ефеката пројекта на друштвени, економски, регионални и еколошки одрживи развој, с тим да приоритет у финансирању имају већ започети пројекти.

У циљу унапређења планирања капиталних пројеката веома је значајна благовремена припрема пројеката која подразумева да пројекат пролази кроз фазе предлагања пројектне идеје, прединвестиционе фазе, фазе укључивања у буџет и инвестиционе фазе. За финансирање прединвестиционе фазе пројектног циклуса (израду претходне студије изводљивости, односно претходне студије оправданости са генералним пројектом, као и студије изводљивости, односно студије оправданости са идејним пројектом), директни корисници буџетских средстава планирају средства за израду инвестиционе документације за капиталне пројекте из своје надлежности у оквиру одређене програмске активности, односно у оквиру одређене позиције у финансијском плану у максималном износу 5% од укупно планираних средстава за капиталне инвестиције, у циљу припреме нових капиталних пројеката.

Уколико корисници који нису планирали средства за израду пројектно-техничке документације и за ангажовање стручног надзора, дужни су да наведу који субјект (институција, организација, јавно предузеће итд.) је обезбедио средства за те издатке и у ком износу или ће тај посао корисници обављати у оквиру свог редовног пословања.

5. Расходи који се финансирају из сопствених и осталих извора корисника

Ови расходи морају бити у висини реално процењеног остварења ових прихода у 2018. и наредне две године, односно мора постојати равнотежа између планираних прихода и планираних расхода. За кориснике је исказивање расхода који се финансирају из других извора који нису буџетски (сопствени приходи, приходи од донација, средства од Министарстава и др.) посебно важно, обзиром да су у складу са Законом о буџетском систему, предвиђене посебне апропријације у Одлуци о буџету из наведених извора финансирања. Услов за коришћење остварених сопствених прихода за одређену намену је да је расход планиран у буџету.

Посебно наглашавамо да се може десити да дође до измена одређених прописа, који би изазвали промене у пројекцији буџета за наредну годину, што може да има за резултат и измене у предложеном обиму средстава. О томе ће буџетски корисници бити благовремено обавештени, док ће се неопходна усклађивања вршити у оквиру буџетске процедуре у сарадњи са корисницима на које ће наведене измене имати ефекта.

Садржај захтева буџетског корисника-предлога финансијског плана корисника буџетских средстава

Финансијски план је Законом дефинисан акт буџетског корисника, који корисници буџетских средстава израђују на основу упутства за припрему буџета, у складу са смерницама за израду средњорочних планова и пројекцијама средњорочног оквира расхода предвиђених Фискалном стратегијом. Он обавезно мора да садржи процену обима прихода и примања и обим расхода и издатака за трогодишњи период.

На основу упутства за припрему буџета, корисници буџетских средстава израђују предлог финансијског плана. Предлог финансијског плана за 2018. и наредне две године, у погледу садржине и прилога обухвата:

1) расходе и издатке за трогодишњи период, исказане по буџетској класификацији

Захтеви за финансирање попуњавају се на основу предложеног обима буџетских средстава и они обухватају све расходе и издатке и захтевају висок степен одговорности буџетских корисника за правилно и рационално распоређивање средстава.

У процесу планирања средстава, поштовати исказивање прихода и примања, односно расхода и издатака на основу система јединствене буџетске класификације, у складу са стандардним класификационим оквиром утврђеним у Правилнику о стандардном класификационо оквиру и контном плану за буџетски систем („Службени гласник РС“ број 16/16...46/17) као и параметре дате у овом упутству.

Укупан збир свих захтева било ког буџетског корисника не сме да прелази укупан обим средстава утврђен по критеријумима датим у овим смерницама.

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 детаљно образложи да се ради о новим активностима, односно услугама за које је потребно обезбедити средства изнад лимита утврђених овим Упутством. **Уколико корисник има потребе за додатним програмом, текућим активностима и/или пројектима, чије остварење премашује износ предложеног обима буџетских средстава, посебно ће те програме, текуће активности и/или пројекте исказати као захтев за додатно финансирање.**

2) детаљно писано образложење расхода и издатака, као и извора финансирања

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 образложити намену и висину планираних расхода за сваку економску класификацију понаособ, 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.

Такође, у овом сегменту је потребно детаљно описати и образложити сваку економску класификацију, навести правни основ за извршавање наведеног расхода, обавезно навести методологију која се користи приликом израчунавања трошкова. Писано образложење би такође требало да документује да ли захтев представља једнократни трошак или постоји потреба да се финансирање продужи.

3) родну анализу расхода и издатака

Сходно члану 16[с7] Закона о буџетском систему и Упутству за израду одлуке о буџету локалне власти за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину са, предвиђено је да се до 2020. године заокружи процес постепеног увођења родноодговорног буџетирања за све буџетске кориснике на свим нивоима власти, и то:

- **путем годишњег плана поступног увођења родно одговорног буџетирања** који доноси министар надлежан за финансије, покрајински секретаријат за финансије, односно **орган надлежан за буџет јединице локалне самоуправе, најкасније до 31. марта текуће године за наредну годину;**
- при чему план поступног увођења родно одговорног буџетирања **садржи одређени број програма и буџетских корисника.** Конкретно, сходно Упутству Министарства финансија за израду одлуке о буџету локалне власти, „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 равноправости између жена и мушкараца, у оквиру једног или више програма или програмских активности“.

Обзиром на наведено, увођење родно одговорног буџетирања у поступку припреме и доношења буџета за 2018. годину, утврђује се следећом табелом:

Редни број	НАЗИВ БУЏЕТСКОГ КОРИСНИКА	НАЗИВ ПРОГРАМА (број и назив програма у складу са униформном програмском структуром буџета ЈЛС утврђеном у 2017. години)
1.	Управа Градске општине Костолац	Програм 11 – Социјална и дејча заштита

Бројеви и називи програма из горе наведене табеле, могу се мењати само у смислу усклађивања са одговарајућим бројевима и називима програма сходно списку униформних програма и програмских активности јединица локалне самоуправе утврђених за 2018. годину.

Сви буџетски корисници подстичу се да у поступку израде програмског буџета кроз програме, програмске активности и пројекте у оквиру својих надлежности, припремају индикаторе/показатеље који се односе на лица тако да они буду разврстани по полу.

4) програмске информације;

У складу са чланом 112. Закона о буџетском систему, одредбе овог закона, које се односе на програмски део буџета, примењују се у целини од доношења закона о буџету Републике Србије и одлука о буџетима локалне власти за 2015. годину.

У том смислу постоји обавеза корисника буџетских средстава да припреме предлоге финансијских планова по програмском моделу.

Јединице локалне самоуправе своју програмску структуру утврђују на основу листе програма и програмских активности униформних за све ЈЛС. Ту листу утврђује Министарство финансија са Сталном конференцијом градова и општина (СКГО), у складу с надлежностима ЈЛС (Анекс 5). У тој листи је за програме и програмске активности утврђена њихова: шифра, назив, сектор коме припадају и сврха.

Приликом припреме предлога финансијских планова по програмском моделу, упућујемо кориснике на Упутство за израду програмског буџета, са анексом 5 којим је дефинисана униформна програмска структура за ЈЛС, као и документ који садржи циљеве програма и програмских активности и листу униформних индикатора, као и аутоматизоване Обрасце (Програм, програмска активност, пројекат) а који се могу наћи на сајту Министарства финансија (www.mfin.gov.rs), као и на сајту СКГО (www.skgo.org), а такође се налазе на сајту Града у делу Буџета за 2017. годину.

Напомена: Министарство финансија у сарадњи са СКГО ће утврдити и накнадно доставити ЈЛС и листу униформних показатеља за 2018. годину, те ће се у складу са тим бити благовремено обавештени о потреби евентуалних измена и усаглашавања.

5) преглед примања за трогодишњи период на основу закључених споразума о зајмовима, као и оних чије је закључивање извесно у наредној фискалној години, а који представљају директну обавезу буџета Града;

6) Као прилог предлога финансијског плана директни корисници буџетских средстава достављају извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће године.

Министарство финансија РС у мају месецу 2017. године издало је **Упутство за праћење и извештавање о учинку програма.**

Циљ овог упутства је да одреди начин праћења и извештавања о учинку програмског буџета државних органа и органа локалне власти - аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.

Програмски модел корисници буџета примењују у целости од доношења Закона о буџету Републике Србије за 2015. годину. Упутством за израду програмског буџета предвиђена је обавеза корисника буџета да прате и извештавају о учинку програма, док се овим упутством разрађују улоге и одговорности у праћењу и извештавању, као и начин коришћења информација о учинку приликом израде буџета.

Уређење праћења и извештавања представља надоградњу система за планирање и израду програмског буџета која учесницима омогућава да информације о оствареним учинцима програма користе за унапређење ефективности и ефикасности јавне потрошње, као и квалитета јавних услуга.

Упућујемо кориснике буџетских средстава на наведено упутство, а из истог, од значаја за достављање прилога уз предлог финансијског плана - **извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће године** истичемо следеће:

Полугодишњи извештај о учинку садржи:

1. износе средстава планираних за реализацију у првих шест месеци текуће фискалне године по програмима, програмским активностима и пројектима, износе средстава утрошених у првих шест месеци, као и проценат извршења по програмима, програмским активностима и пројектима;

2. преглед годишњих циљних вредности показатеља учинка, као и вредности показатеља остварене у првих шест месеци у случајевима у којима је могуће и релевантно пратити вредности на полугодишњем нивоу;

3. образложење спровођења програмских активности и пројекта у односу на постављене циљеве и планирана, односно утрошена средства у првих шест месеци.

Приликом попуњавања полугодишњег извештаја, корисник буџета означава показатеље чије вредности није могуће пратити полугодишње.

Корисници буџета локалне власти достављају локалном органу управе надлежном за финансије извештаје о учинку програма (полугодишњи и годишњи) на прописаном обрасцу који представља саставни део упутства Министарства финансија РС.

Корисници буџета локалне власти су у обавези да до 1. 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. На тај начин је омогућено да се одлука о расподели буџетских средстава за наредну годину доноси и на основу постигнутих резултата и потрошње у текућем циклусу.

Предлог финансијског плана израдити према достављеном **МОДЕЛУ ПРЕДЛОГА ФИНАНСИЈСКОГ ПЛАНА**, и уз исти доставити попуњене и оверене следеће **обавезне обрасце, прилоге и табеле**:

- Прилог 1. - Преглед броја запослених и средстава за плате (Табела 1,2,3,4,5,7,8 и 9)
- Прилог 2. - Преглед капиталних пројеката (Табела 2 и 2а)
- Прилог 3. - Комисије и уговори (Табела 1 и 2)
- Прилог 4. – Образац програма, програмске активности и пројекта
- Прилог 5. – Образац за полугодишњи извештај о учинку програма за 2017. годину
- Прилог 6. – Захтев за укључивање у приоритетне области финансирања новог капиталног пројекта

VIII ПОСТУПАК И ДИНАМИКА ПРИПРЕМЕ БУЏЕТА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ КОСТОЛАЦ ЗА 2018. ГОДИНУ И ПРЕДЛОГА ФИНАНСИЈСКИХ ПЛАНОВА ДИРЕКТНИХ КОРИСНИКА

Припрема и доношење буџета јединица локалне самоуправе дефинисана је чланом 31. Закона о буџетском систему :

5. јул—министар доставља упутство за припрему одлуке о буџету локалној власти

01. август—локални орган управе надлежан за финансије доставља упутство за припрему буџета локалне власти,

01. септембар—директни корисници средстава буџета локалне власти достављају предлог финансијског плана локалном органу управе надлежном за финансије за буџетску и наредне две фискалне године, који садржи извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће године,
15. октобар - локални орган управе надлежни за финансије доставља нацрт одлуке о буџету надлежном извршном органу локалне власти,
1. новембар - надлежни извршни орган локалне власти доставља предлог одлуке о буџету скупштини локалне власти,
20. децембар - скупштина локалне власти доноси одлуку о буџету локалне власти
25. децембар—локални орган управе надлежан за финансије доставља министру одлуку о буџету локалне власти.

IX НАЧИН НА КОЈИ ЋЕ СЕ У ОБРАЗЛОЖЕЊУ ИСКАЗАТИ РОДНА АНАЛИЗА БУЏЕТА

У оквиру спровођења реформе јавних финансија и унапређења програмског модела буџета, уведен је и принцип родно одговорног буџетирања (даље у тексту: РОБ) и то Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему крајем 2015. године („Службени гласник РС”, број 103/15), тако да је процес постепеног увођења РОБ ефективно на законској основи започет током 2016. године. Родно одговорно буџетирање је дефинисано у члану 2. овог закона на следећи начин:

*„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**“.*

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему из децембра 2016. године („Службени гласник РС”, број 99/2016), аспекти РОБ су додатно учвршћени пре свега увођењем у одредбе које се односе на представљање програмских информација приликом израде одлуке о буџету, односно одлуке о завршном рачуну.

Сходно члану 16[с7] Закона о буџетском систему, предвиђено је да се до 2020. године заокружи процес постепеног увођења родноодговорног буџетирања за све буџетске кориснике на свим нивоима власти, такође, сходно члану 40., **конкретнију инструкцију**, односно прецизирање начина на који ће се у образложењу буџета исказати родна анализа буџета ЈЛС, локални орган управе надлежан за финансије требало би да формулише **у оквиру упутства за припрему буџета ЈЛС**.

У тренутку када ни јединица локалне самоуправе не располаже неким конкретнијим инструкцијама и упутствима о начину на који је потребно у образложењу исказати родну анализу буџета, можемо рећи да је образложење родне анализе потребно сачинити минимално према следећим елементима:

-Извештај о укључености родне компоненте у елементе програмске структуре буџета-ПРОГРАМ/ ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ/ ПРОЈЕКАТ, односно, информације о диференцирању циљева и индикатора тако да се експлицитно односе на жене и на мушкарце (у оквиру циљне групе програма), постављању посебног циља за жене или за мушкарце ради смањења неравноправности као и експлицитно узимање у обзир питање рода и родно осетљивог приступа

-Степен доступности података за родну анализу, у смислу извора доступних података и/или планираних начина прикупљања података, као и динамику (рокове) за формирање (успостављање) родне статистике.

-Образложење (оцена) оправданости планирања средстава за смањење уочених родних неједнакости

X НАЧИН НА КОЈИ ЋЕ СЕ ИСКАЗАТИ ПРОГРАМСКЕ ИНФОРМАЦИЈЕ

Јединице локалне самоуправе своју програмску структуру утврђују на основу листе програма и програмских активности униформних за све ЈЛС. Ту листу утврђује Министарство финансија са Сталном конференцијом градова и општина (СКГО), у складу с надлежностима ЈЛС (Анекс 5). У тој листи је за програме и програмске активности утврђена њихова: шифра, назив, сектор коме припадају и сврха.

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

По потреби, ЈЛС утврђују додатне програмске активности и пројекте у складу са својим специфичним надлежностима и својим стратешким плановима и циљевима.

Министарство финансија у сарадњи са СКГО ће утврдити и накнадно доставити ЈЛС и листу униформних показатеља. Применом ових показатеља пружају се подаци о општим достигнућима униформних програма и програмских активности, као и статистички подаци из домена униформних програма и програмских активности. ЈЛС имају обавезу да прате и извештавају о вредностима које се мере утврђеним униформним показатеља, као део својих редовних обавеза извештавања.

Униформност програма и програмских активности и показатеља обезбеђује да ЈЛС међусобно упореде трошкове и квалитет услуга пружених грађанима у оквиру тих програма и програмских активности. Такође, та униформност програма и програмских активности и њихова усклађеност са секторима и програмима на централном нивоу, омогућује да се спроведе финансијска анализа и прате активности корисника буџета у одређеним областима на свим нивоима власти.

За униформне програме и програмске активности које спроводе, ЈЛС утврђују циљеве на основу својих стратешких планова или планова развоја. Свака ЈЛС утврђује и показатеље којима мери постизање специфичних циљева програма, програмске активности или пројекта који спроводи. Додатне инструкције о повезивању стратешког планирања и израде буџета ЈЛС и подршку у успостављању програмске структуре обезбеђује СКГО.

Основне програмске информације које се утврђују и исказују су:

1. Утврђивање програма

За програм се утврђују и исказују следећи подаци:

- Сектор (коме припада);
- Шифра;
- Назив;
- Тип;
- Сврха;
- Опис;
- Одговорно лице;
- Циљ;
- Показатељи учинка;
- Базна година;
- Вредност за базну годину и наредне три године и извор верификације за сваки показатељ учинка;
- Списак програмских активности и пројеката унутар програма

2. Утврђивање програмске активности

За програмску активност се утврђују и исказују следећи подаци:

- Програм (коме припада);
- Шифра;
- Назив;
- Функција;
- Тип;
- Правни основ;
- Опис;
- Одговорно лице;
- Циљ;
- Показатељи учинка;
- Вредност за базну годину и наредне три године и извор верификације за сваки показатељ учинка;
- Расходи и издаци који су директно везани за програмску активност и изворе финансирања.

3. Утврђивање пројекта

За пројекат се утврђују и исказују следећи подаци:

- Програм (коме припада);
- Шифра;
- Назив;
- Функција;
- Сврха;
- Основ
- Опис;
- Одговорно лице;
- Трајање (година почетка и завршетка пројекта);
- Циљ;
- Показатељи учинка;

- Вредност за базну годину и наредне три године и извор верификације за сваки показатељ учинка

- Ознака да ли је пројекат капитални;
- Ознака да ли је пројекат IPA;
- Расходи и издаци који су директно везани за пројекат и изворе финансирања.

XI ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Сви буџетски корисници имају обавезу да планирају средства за потрошњу у складу са својим надлежностима, тј. делокругом својих активности које су прописане законским одредбама из њихове надлежности.

Исто тако, сви буџетски корисници, који имају планиране донације, у својим буџетским захтевима морају да наведу законску и другу регулативу на основу које планирају исте, те да образложе њихову намену.

Приликом планирања буџетских расхода и издатака за наредну годину неопходно би било планирати посебне буџетске ставке у циљу планирања наменског трошења средстава из прихода који се остварују по посебним прописима. Уколико законске одредбе то предвиђају, потребно је усвојити посебне програме за трошење ових средстава.

Напомињемо свим буџетским корисницима Градске општине Костолац да је неопходно да се придржавају инструкција датих у овом Упутству. Приликом планирања буџета, сви буџетски корисници су дужни да се придржавају начела рационалности и штедње. У оквиру ограничених средстава, буџетски корисници као приоритет треба да планирају законске и уговорене обавезе (плате, накнаде, закључене уговоре, преузете обавезе и сл.). Нарочито скрећемо пажњу да је због реалног, истинитог и суштински исправног планирања активности свих корисника буџета Градске општине Костолац потребно да се у буџетском захтеву ставке расхода детаљно писмено образложе.

Сви буџетски корисници, дужни су да доставе захтеве за буџетским средствима за 2018. и наредне две године на начин предвиђен овим Упутством. За непоштовање буџетских ограничења и садржаја буџетског захтева, као и рокова за израду и достављање захтева, предвиђене су санкције у складу са чланом 103. Закона о буџетском систему.

**ВИШИ САРАДНИК
ЗА ПОСЛОВЕ ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА**

Зденка Радосављевић

**НАЧЕЛНИК УПРАВЕ
ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ КОСТОЛАЦ**

Анђелија Миливојевић, дипл. шравник