

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АУТОНОМНА ПОКРАЈИНА ВОЈВОДИНА
ОПШТИНА БАЧКА ПАЛАНКА
ОПШТИНСКА УПРАВА ОПШТИНЕ
БАЧКА ПАЛАНКА
ОДЕЉЕЊЕ ЗА ФИНАНСИЈЕ И БУЏЕТ
БРОЈ: IV-02-4-1/2019-122
ДАНА: 26.07.2019.
КРАЉА ПЕТРА I БР.16
БАЧКА ПАЛАНКА**

ПРЕДМЕТ: Упутство за припрему буџета Општине Бачка Паланка за 2020. годину

Дана 12. јула 2019. године Министарство финансија, доставило је Општини Бачка Паланка, као и свим осталим јединицама локалне самоуправе, Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину.

У складу са чланом 31. Став 1 тачка 2), члана 40. и члана 41. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013, 142/14, 68/15 др.закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18 и 31/19), локални орган управе надлежан за финансије израдио је Упутство за припрему буџета Општине Бачка Паланка за 2020. годину и доставља га директним и индиректним корисницима буџетских средстава.

Активности припреме Одлуке о буџету града за 2020. годину почињемо на основу Упутства за припрему одлуке о буџету локалних власти за 2020. годину и пројекција за 2021. и 2022. годину Министарства финансија РС. У поступку припреме и доношења буџета, а у складу са буџетским календаром за ниво Републике Србије, министар финансија је доставио упутство за припрему одлуке о буџету за нареду годину локалној власти до 12. јула. Према буџетском календару за локалну власт, локални орган надлежан за финансије доставља упутство за припрему нацрта буџета локалне власти до 01. августа. Буџетски корисници треба да се, одговорним пословним планирањем, припреме за што квалитетнији предлог финансијског плана за 2020. годину, водећи рачуна да се обезбеди обављање основних функција које се обављају у систему локалне самоуправе.

У буџетској 2020. години примењиваће се иста униформна програмска структура за јединице локалне самоуправе (циљеви програма и програмских активности и листа униформних индикатора) као и у буџетском циклусу за 2019. годину.

Сви буџетски корисници исказују своје финансијске планове на **програмски начин**. Корисници који реализују више програмских активности у оквиру истог или различитих програма, плате и трошкове функционисања треба да вежу за доминантну делатност, односно делатност којом се корисник претежно бави.

Упутство за припрему Одлуке о буџету Општине Бачка Паланка за 2020. годину садржи:

Основне економске претпоставке и смернице за припрему Одлуке о буџету локалне власти за 2020. годину са средњорочним пројекцијама,
Смернице за исказивање расхода у предлозима финансијских планова,
Смернице за исказивање издатака за капиталне пројекте за 2020 - 2022. годину
Поступак и динамику достављања предлога финансијских планова буџетских корисника.

Основне макроекономске претпоставке у периоду 2020. - 2022. године, према Упутству Министарства финансија, дајемо у наставку:

Макроекономски индикатори	Пројекција	Пројекција	Пројекција
	2020.	2021.	2022.
Годишња стопа реалног раста БДП, и %	4,0	4,0	4,0
Инфлација, крај периода у %	2,0	3,7	3,0

2. Смернице за исказивање расхода у предлозима финансијских планова

Планирање масе средстава за плате запослених у 2020. години

Плате запослених у јавном сектору уређене су Законом о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 18/16, 108/16, 113/17 и 95/18).

Плате запослених код корисника буџета локалне власти уређене су и у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 62/06...21/16 - др.закон), Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима („Службени гласник РС”, бр. 44/08 - пречишћен текст, 2/12, 113/17-др.закон и 23/18).

Приликом обрачуна и исплате плата за запослене у предшколским установама и другим јавним службама (установе културе) не примењује се Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима, већ Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 44/01...113/17-др.закон).

Законом уређена основица за обрачун плата

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

Група конта 41 – Расходи за запослене

Планирање масе средстава за плате у одлукама о буџету за 2020. годину

Локална власт у 2020. години може планирати укупна средства потребна за исплату плата запослених које се финансирају из буџета локалне власти, тако да масу средстава за исплату плата планирају **на нивоу исплаћених плата у 2019.** години, а највише до дозвољеног нивоа за исплату у складу са чланом 42. Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину ("Службени гласник РС", бр. 95/2018).

Укупну масу средстава за плате треба умањити за плате запослених код корисника буџетских средстава које су се финансирале из буџета локалне власти са економских класификација 411 и 412, а више се не финансирају (због престанка рада корисника и сл.) односно за плате запослених који су радили код тих корисника, а који нису преузети у органе и службе управе или јавне службе чије се плате финансирају из буџета локалне власти на економским класификацијама 411 и 412.

Средства за плате задржана су на нивоу средстава планираних Законом о буџету Републике Србије за 2019. годину, а евентуална корекција износа планираних средстава за плате извршиће се у току буџетске процедуре на основу ревидиране Фискалне стратегије, измена и допуна Закона о буџетском систему и процене потребних средстава за расходе за запослене за 2020. годину.

Средства за плате се планирају на бази постојећег, а не систематизованог броја запослених.

Уколико јединице локалне власти не планирају у својим одлукама о буџету за 2019. годину и не извршавају укупна средства за обрачун и исплату плата на начин како је наведено, министар надлежан за послове финансија може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица, док се висина средстава за плате не усклади са наведеним ограничењем.

Као и у претходним годинама, и у буџетској 2020. години, не треба планирати обрачун и исплату поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда, бонуса и примања запослених ради побољшања материјалног положаја и побољшања услова рада предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, за директне и индиректне кориснике буџетских средстава локалне власти, као и друга примања из члана 120. став 1. тачка 4. Закона о раду ("Службени гласник РС", бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17-УС, 113/17 и 95/18-аутентично тумачење) осим јубиларних награда за запослене који су то право стекли у 2020. години.

Такође, у 2020. години не могу се исплаћивати запосленима код директних и индиректних корисника буџетских средстава локалне власти, награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса.

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

Уколико је број запослених утврђен Одлуком о максималном броју запослених за 2017. годину мањи у односу на број запослених који ради код корисника буџетских средстава потребно је извршити рационализацију и ускладити своје одлуке о буџету у делу планираних средстава за плате за 2020. годину. У том смислу потребно је прилагодити и све економске класификације у оквиру групе 41 - Расходи за запослене.

Средства за решавање смањења броја запослених треба преbacити са економских класификација 411 и 412 на економску класификацију 414.

Планирање броја запослених у 2020 . години

Према члану 2. ст. 4 и 5. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 68/15, 85/15-УС, 81/16-УС и 95/18) (у даљем тексту: Закон о максималном броју), Систем аутономне покрајине, односно локалне самоуправе, у смислу овог закона чине органи аутономне покрајине, односно органи јединице локалне самоуправе, јавне службе, јавна предузећа, правна лица основана од стране тих предузећа, привредна друштва и друге организације које у систему аутономне покрајине, односно локалне самоуправе **имају обавезу пријављивања података у регистар који води министарство надлежно за послове финансија**, о запосленима чије се плате, односно зараде финансирају из буџета аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.

Према члану 4. став 1. Закон о максималном броју за сваку календарску годину, актом Владе се утврђује максималан број запослених на неодређено време у систему аутономне покрајине и систему локалне самоуправе, на предлог Генералног секретаријата Владе, уз прибављено мишљење Министарства државне управе и локалне самоуправе и Министарства финансија.

Члан 8. Закона о максималном броју прописује да максималан број запослених у систему локалне самоуправе представља укупан број запослених у свим организационим облицима јединице локалне власти, који ће се остварити до завршетка рационализације, уз остварене уштеде за плате запослених најмање у износу предвиђеном прописом у буџету, а у складу са актом Владе из члана 4. став 1. овог закона.

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 (члан 10. став 1.). Организациони облик који има мање од 100 запослених може да има највише до 10 запослених или ангажованих лица у смислу става 1. овог члана. (став 2.), с тим да уколико тај број превазилази 10% броја запослених на неодређено време, јединица локалне власти мора се обратити Комисији Владе за ново запошљавање ради добијања сагласности.

У тачки 9. 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 Републике Србије”, број 61/17, 82/17, 92/17, 11/17, 14/18, 45/18, 78/18, 89/18, 102/18, 30/19 и 42/19), наводи се да у оквиру максималног броја запослених, одређеног у тач. 2, 5. и 7 ове Одлуке, **сваки организациони облик може имати највише онолики број запослених на неодређено време, за који има обезбеђена средства.**

Ограничење броја запослених на одређено време

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 основама, не може бити већи од 10% броја запослених на неодређено време код организационог облика (члан 10. став 1. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору). Организациони облик који има мање од 100 запослених може да има највише 10 запослених или ангажованих лица у смислу става 1. овог члана (став 2.), с тим да уколико тај број превазилази 10% запослених на неодређено време, јединица локалне власти мора се обратити Комисији Владе за ново запошљавање ради добијања сагласности.

Табеларни прикази:

Јединице локалне власти су у обавези да у одлуци о буџету за 2020. годину, у делу буџета који садржи норме битне за извршење буџета, у посебној одредби искажу **број запослених на неодређено и одређено време, за које су у буџету јединице локалне власти обезбеђена средства.**

У овом делу посебно указујемо на примену одредбе члана 27е Закона о буџетском систему према којима предшколске установе и установе културе нису изузете, односно за ново запошљавање у предшколским установама и установама културе подносе се захтеви за ново запошљавање.

Уколико се изменама или допунама Одлуке о буџету локалне власти мењају подаци достављени у Прилогу 1, неопходно је доставити измењене (допуњене) табеле са образложењем и документацијом која потврђује да је било неопходно извршити одређене промене у односу на усвојену Одлуку о буџету.

Табела 1. је табела са податком о броју запослених у 2019. години и планираним бројем запослених у 2020. години, по корисницима буџета локалне власти, на економским класификацијама 411 и 412, по изворима финансирања.

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

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

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

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

- маса средства за плате исплаћена за период I-X у 2019. години и планирана пројекција за период XI-XII у 2019. години у складу са одредбама члана 42. Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину и
- планирана средства за плате за 2020. годину.

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

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

Табела 4. је табела која приказује планирана и исплаћена средства у 2019. години и планирана средства у 2020. години на економској класификацији 465, као и масу средстава и број запослених чија је плата мања од 25.000 динара.

Табела 5. представља преглед планираних и исплаћених средстава за плате и броја запослених у 2019. години и планираних средстава у 2020. години на економској класификацији 414 (рационализација) у складу са планом рационализације.

Табела 6. представља приказ планираних и исплаћених средстава у 2019. години и планираних средстава у 2020. години на економској класификацији 416, као и пратећи број запослених по овом основу. Напомињемо да се у овој табели приказују планирана/исплаћена средства за јубиларне награде и/или по другом основу, при чему је потребно у табели нагласити који је основ у питању (награде и сл.).

Табела 7. односи се на преглед броја запослених и средства за плате у 2020. години по звањима и занимањима у органима јединица локалне власти, а у којој је потребно унети коефицијенте, додатке за минули рад, додатке за прековремени рад и приправност и број запослених у органима и организацијама локалне власти.

Табела 8. односи се на преглед исплаћених средстава на економским класификацијама 413-416 у 2019, као и планираним средствима у 2020. години.

Табела 9. односи се на преглед броја запослених на неодређено и одређено време у 2020. години, по кварталима и број запослених из Одлуке о максималном броју за 2017. годину. Након истека сваког квартала потребно је да попуњену табелу доставите Одељењу за финансије и буџет, као и на e-mail finansije@backapalanka.org.rs.

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

Група конта 42 – Коришћење услуга и роба

У оквиру групе конта која се односе на куповину роба и услуга, потребно је реално планирати средства за ове намене у 2020. години, а нарочито за извршавање расхода на име сталних трошкова (421 – Стални трошкови).

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

Посебно је приликом планирања ове групе конта потребан крајње реалан приступ и са аспекта Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама.

Такође, потребно је преиспитати оправданост и основаност формираних комисија и других радних тела, као и оснивање нових, имајући у виду извештај Државне ревизорске инситуције о сврсисходности-оправданости формирања комисија и других сталних и привремених комисија и радних тела у јавном сектору.

Средства планирана у оквиру ове групе конта мора да садрже и износе средстава за које је локални орган управе надлежан за финансије дао сагласност у складу са Уредбом о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања

сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Група конта 45 - Субвенције и група конта 62- Набавка финансијске имовине

У оквиру субвенција и буџетских кредита неопходно је преиспитати све програме по основу којих се додељују субвенције и буџетски кредити, с обзиром на то да даље мере фискалне консолидације подразумевају рационално коришћење средстава субвенција и буџетских кредита.

Приликом планирања средстава за субвенције и њихових намена посебно треба имати у виду све прописе који се тичу контроле државне помоћи.

Група конта 48 – Остали расходи

Остале расходе, такође треба планирати у складу са рестриктивном политиком која се спроводи у циљу одрживог нивоа дефицита. Приликом планирања наведених расхода, треба имати у виду да се услед недовољног износа средстава на економској класификацији 483 – Новчане казне и пенали по решењу судова, иста повећава смањењем осталих економских класификација, на којима је, због наведеног, неопходно прилагодити преузимање обавеза, како би се на тај начин спречило стварање доцњи.

За подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења јединица локалне самоуправе средства опредељена у одлуци о буџету може да пренесе удружењу само након спроведеног јавног конкурса, на основу акта донетог од стране надлежног органа локалне власти и закљученог уговора надлежног органа и удружења.

3. Смернице за исказивање издатака за капиталне пројекте

Класа 5 - Издаци за нефинансијску имовину

Издатке за набавку административне, канцеларијске опреме, аутомобиле и остала основна средства, потребно је планирати само она средства која су неопходна за рад уз максималне уштеде.

У циљу ефикасног планирања, важно је да корисници исказују као издатке за текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме (за молерске, зидарске радове, поправке електронске и електричне опреме, замена санитарнија, радијатора и сличне послове), којима се чува употребна вредност зграда, објеката и опреме у стању које је било у тренутку изградње, односно реконструкције, којима се обезбеђује одржавање објекта на задовољавајућем нивоу употребљивости, који се изводе у циљу спречавања оштећења која настају употребом објекта или опреме и **којима се не увећава њихова инвестициона вредност**, планирају на апропријацији економске класификације 425 – Текуће поправке и одржавање, док средства за капитално одржавање (значајни, дугорочни радови на реновирању и унапређењу постојећих објеката и опреме, адаптација, реконструкција, санација и др.), треба да планирају на контима групе 51, 52 и 54. Капитално одржавање је одржавање које осигурава одрживост резултата, исхода и ефеката капиталних пројеката и доприноси продужетку очекиваног употребног века добра и повећава његову вредност.

Капитални пројекти и њихов значај

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.

Капитални пројекти планирају се и укључују у буџет у складу са одредбама Уредбе о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката („Службени гласник РС“ број 63/17) и Правилника о садржини, роковима и поступку достављања инвестиционе документације за капиталне пројекте („Службени гласник РС“ број 18/18).

Вишегодишње планирање капиталних пројеката

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 2019. 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 2019. 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.

Предност у планирању нових капиталних пројеката на извођењу радова треба дати онима који су стратешки релевантни, који имају позитивне ефекте на социјални, економски, регионални и еколошки одрживи развој, а пре свега оне који су спремни за инвестициону фазу реализације, који имају планску, пројектно - техничку документацију, решене имовинско-правне односе, грађевинску дозволу, као и документацију неопходну за спровођење поступка јавне набавке.

Такође, важно је планирати капиталне пројекте по годинама у оном износу који је остварив и одговоран са фискалне и економске тачке гледишта, имајући у виду низак ниво реализације пројеката у претходним годинама.

Поступак и динамика достављања предлога финансијских планова буџетских корисника

Предлог финансијског плана корисника буџетских средстава за 2020. годину потребно је израдити према овом Упутству и исти треба да садржи обрасце и табеле које чине саставни део овог упутства, и то:

- Прилог 1–Преглед броја запослених и средстава за плате (са припадајућим табелама),

Потребно је да се предложени расходи искажу према очекиваним изворима средстава: приходи из буџета општине и остали приходи индиректних корисника (донације, приходи које индиректни корисници остварују из изворних активности – сопствени приходи). Обавезно је навести све расходе који се планирају из сопствених прихода, с обзиром да је услов за коришћење остварених сопствених прихода планиран расход у буџету из тог извора.

Предлог финансијског плана прихода и примања приказати на шестоцифреном нивоу, а предлог плана расхода и издатака приказати на четвороцифреном нивоу конта.

Истовремено подсећамо на одредбе члана 36а Закона о буџетском систему, да уколико је одлука о буџету локалне власти супротна смерницама из Упутства у делу којим се локалној власти дају смернице за планирање масе средстава за плате, броја запослених и субвенција, министар може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, до момента док се одлука не усклади са Упутством.

Предлог финансијског плана треба да садржи писано образложење, да буде потписан од стране одговорног лица корисника буџетских средстава и оверен печатом. Ово упутство и потребне табеле налазе се на интернет страници Општине Бачка Паланка www.backapalanka.rs.

Предлог Вашег финансијског плана за 2020. годину и пројекције за 2021. и 2022. годину, са образложењем и попуњеним прилозима, доставите Одељењу за финансије и буџет, најкасније до 30. августа 2019. године.

С поштовањем,

**Руководилац Одељења за финансије и буџет,
Маја Пилиповић**