

На основу члана 36а Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20 и 118/21),

Министар финансија доноси

УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ ОДЛУКЕ О БУЏЕТУ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ ЗА 2023. ГОДИНУ И ПРОЈЕКЦИЈА ЗА 2024. И 2025. ГОДИНУ

У складу са чланом 36а Закона о буџетском систему, на основу овог упутства, директни корисници средстава буџета локалне власти припремају предлог финансијског плана за 2023. годину, са пројекцијама за 2024. и 2025. годину и достављају га локалном органу управе надлежном за финансије.

1. Програмска структура буџета

Унапређење буџетског процеса кроз примену програмског буџетирања представља део реформе управљања јавним финансијама којим се ставља нагласак на утврђивање приоритета и оптимизацију потрошње у циљу подстицања привредног раста и ефикасног пружања квалитетних услуга јавне управе.

Упутство за израду програмског буџета, као и Анекс 5 којим је дефинисана униформна програмска структура буџета ЈЛС за израду одлуке о буџету ЈЛС за 2023. годину и документ који садржи циљеве програма и програмских активности и листу униформних индикатора могу се наћи на сајту Министарства финансија (www.mfin.gov.rs).

2. Опште напомене за припрему одлуке о буџету локалне власти

Услед настале ситуације везане за енергетску кризу изазвану ратом у Украјини као и још увек присутну пандемију заразне болести COVID-19, Министарство финансија даје препоруку јединицама локалне самоуправе да приликом припремања одлука о буџету изврше распоред средстава у односу на обавезе чије измирење је приоритетно.

Полазећи од одредаба Закона о буџетском систему, којима је дефинисано да одлука о буџету јединице локалне самоуправе треба да буде креирана уз поштовање све четири класификације које сачињавају стандардни класификациони оквир за буџетски систем, према изворима финансирања, посебно указујемо на неопходност поштовања одредаба члана 2. тач. 7) и 8) Закона о буџетском систему којима су дефинисани директни и индиректни корисници буџетских средстава.

Оснивање корисника буџетских средстава мора да има утемељење у закону или другом пропису, у супротном сматраће се да није доследно спроведена одредба члана 2. тач. 7) и 8) Закона о буџетском систему, којима је дефинисан појам директних и индиректних корисника буџетских средстава.

У контексту исказивања установа као индиректних корисника буџетских средстава у одлуци о буџету, **не могу се спајати установе** које обављају различите делатности имајући у виду да су делатности које обављају ове установе уређене различитим прописима, као и да се коефицијенти и други елементи за обрачун и исплату плата запослених у установама утврђују у зависности од врсте делатности установе.

Такође, у складу са чланом 2. тачка 31) Закона о буџетском систему апропријације за индиректне кориснике буџетских средстава исказују се збирно по врстама индиректних

корисника и наменама у оквиру раздела директног корисника који је, у буџетском смислу, одговоран за те индиректне кориснике буџетских средстава.

Законом о буџетском систему је прописано да одредбе закона којима се уређује коришћење и расподела сопствених прихода које остваре установе основане од стране локалне власти над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања, престају да важе кад се за то створе технички услови.

С обзиром на то да је законодавац оставио могућност да установе до даљњег могу да користе сопствене приходе у складу са законом, **надлежни орган треба да преиспита основаност и оправданост постојања рачуна сопствених прихода индиректних корисника буџетских средстава** (установе културе, спорта и сл.) у случају када коришћење и расподела тих прихода није уређена посебним законима. Уколико буџетски корисник, у складу са посебним законима, остварује сопствене приходе надлежни орган локалне власти дужан је да води рачуна да тај корисник извршава расходе и издатке првенствено из тог и других извора, па тек онда из извора 01 – општи приходи и примања буџета (члан 52. Закона о буџетском систему).

Јавне приходе остварене по основу пружања услуга боравака деце у предшколским установама треба планирати на извору 01 - општи приходи и примања буџета. Како би предшколске установе могле да прате остварење ових прихода, односно извршавање обавеза родитеља по том основу, потребно је да надлежни орган јединице локалне самоуправе изводе о оствареним уплатама овог прихода на прописан рачун за уплату јавних прихода достављају предшколским установама. Уколико јединице локалне самоуправе поступе по наведеним препорукама, а при том у Табели 1 (Прилог 1) искажу средстава за плате запослених у предшколским установама на извору 04 - Сопствени приходи буџетских корисника, неопходно је да у образложењу одлуке о буџету наведу правни основ за планирање наведених расхода са тим извором финансирања.

У оквиру спровођења реформе јавних финансија започет је процес унапређења програмског модела буџета кроз увођење принципа родно одговорног буџетирања у буџетски процес. До 2024. године предвиђено је да се заокружи процес постепеног увођења родно одговорног буџетирања за све буџетске кориснике на свим нивоима власти, сходно члану 16. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, број 103/15 и 72/19), путем плана његовог постепеног увођења који доноси покрајински секретаријат за финансије, односно орган надлежан за буџет јединице локалне самоуправе. Имајући у виду наведену законску одредбу неопходно је да надлежни орган локалне власти на годишњем нивоу донесе план поступног увођења родно одговорног буџетирања, којим ће одредити **једног или више корисника буџетских средстава и један или више програма опредељеног буџетског корисника за који/које ће се дефинисати (на нивоу програма и/или програмске активности) најмање један родно одговоран циљ и одговарајући показатељи/индикатори** који адекватно мере допринос циља унапређењу равноправности између жена и мушкараца.

Израда **грађанског буџета**, као инструмента за повећање транспарентног исказивања на који начин и у које сврхе се користе јавна средства, представља својеврстан водич за грађане којима треба да се приближе надлежности и начин финансирања послова који се обављају у њиховим општинама и градовима. У циљу информисања и појашњења грађанима о начину трошења и за које сврхе се троше буџетска средства, потребно је да локална власт на једноставан и разумљив начин прикаже свој буџет грађанима са информацијама о буџетским приходима и примањима, расходима и издацима, изворима финансирања, буџетским корисницима и сл. и објави га на својој интернет страници.

Имајући у виду обавезу корисника буџета да на основу праћења спровођења програма, у складу са Упутством за праћење и извештавање о учинку програма, израђују

годишњи извештај о учинку програма (за последњу завршену фискалну годину), односно извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће фискалне године (полугодишњи извештај) и достављају надлежном органу у роковима предвиђеним буџетским календаром неопходно је, да би се адекватно мерио учинак потрошње и добијале информације које се користе за унапређење ефективности и ефикасности јавне потрошње, да се приликом дефинисања показатеља тежити ка томе да они задовоље критеријум СМАРТ. Буџетски корисници дужни су да на својим интернет страницама објављују годишње финансијске извештаје и годишњи извештај о учинку програма, у складу са општим правилима о транспарентности.

У складу са чланом 28. Закона о буџетском систему образложење одлуке о буџету садржи, између осталог, програмске информације које чине описи програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду, као и показатеље учинака за праћење постизања наведених циљева.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, број 103/15) измењена је дефиниција наменских прихода, тако да су према усвојеном решењу наменски јавни приходи и примања дефинисани као јавни приходи, односно примања чије је коришћење и намена утврђена уговором о донацији, кредиту, односно зајму, као и средства самодоприноса чија се намена утврђује одлуком јединице локалне самоуправе.

У поступку припреме и доношења буџета, треба планирати расходе за реализацију мера и активности утврђених посебним законима, у оквиру одређених програма, програмских активности, односно пројеката, с тим што се **исти могу извршавати само до висине апропријације утврђене одлуком о буџету, без обзира на то да ли су ови приходи остварени у већем или мањем обиму од планираног.**

Уколико се у току године остваре наведени приходи у обиму већем од планираног актом у буџету, **исти се могу користити и за извршавање других врста расхода**, с обзиром на то да представљају опште приходе буџета којима се финансира јавна потрошња и који немају претходно утврђену намену. Такође, планирање висине расхода за намене предвиђене посебним прописима (чије одредбе нису стављени ван снаге) у поступку припреме и доношења буџета за наредну годину није условљено висином остварења тих прихода у текућој години.

У складу са чланом 27а Закона о буџетском систему извршни орган локалне власти је одговоран за спровођење фискалне политике и управљање јавном имовином, приходима и примањима и расходима и издацима. Законом су уређена правила и начин на који ће се спроводити ова одговорност, односно утврђени су општи принципи, процедуре и правила одговорног фискалног управљања којих се требају придржавати органи локалне власти (члан 27б Закона). С обзиром на то да су, у циљу што ефикаснијег спровођења фискалне политике, Законом утврђена и фискална правила за локалну власт, односно Законом је утврђено ограничење у погледу висине стварања фискалног дефицита (члан 27ж Закона), фискални дефицит локалне власти може настати само као резултат јавних инвестиција и **не може бити већи од 10% њених прихода у тој години.**

3. Основне економске претпоставке и смернице за припрему предлога финансијског плана буџетског корисника и одлуке о буџету локалне власти са средњорочним пројекцијама и инструкцијама у вези планирања прихода буџета

Правци фискалне политике у 2023. години

Привреда Србије је током две године глобалне кризе изазване пандемијом коронавируса остварила добре резултате. Кумулативни раст БДП у овом периоду износио је 6,4%, што представља један од најбољих резултата у Европи. Пакет економских мера током

две кризне године допринео је повећању ликвидности привредних субјеката и олакшању пословања, док је кроз давања становништву подстицао домаћу тражњу и на тај начин индиректно утицао на економску активност. Поред ових привремених фактора који су позитивно допринели расту БДП дошло је и до структурних побољшања. Она се пре свега огледају у активирању нових и проширењу постојећих извозно конкурентних производних капацитета, као и у даљем убрзаном развоју путне и железничке инфраструктуре којима се трајно повећао потенцијал домаће привреде. Раст економске активности и пакет економске подршке резултирали су стабилним кретањима на тржишту рада. Очувана су радна места и зараде, како у приватном тако и у јавном сектору, а стопа незапослености у 2021. години била је испод предпандемијског нивоа. Истовремено, није нарушена ни унутрашња нити спољна равнотежа уз стабилан прилив СДИ које су обезбеђивале више него пуну покривеност дефицита текућег рачуна. Повећана експанзивност фискалне политике није угрозила одрживост јавних финансија. Боља наплата прихода, пре свега пореских, услед бржег од очекиваног раста привреде одразила се на очување фискалне стабилности.

Текућа макроекономска кретања почетком 2022. године генерално су на нивоу пројектованих али су изгледи значајно погоршани као последица новог глобалног шока изазваног сукобом у Украјини. Иако је у првом кварталу 2022. године остварен солидан економски раст изостали су значајнији негативни ефекти ових геополитичких дешавања на динамику домаће привредне активности. Међутим, ескалација сукоба и заостравање међународних економских и политичких односа, праћени рекордним ценама енергената и последично смањеној глобалној трговини и спољној тражњи, неминовно ће се одразити и на домаћу економску активност у наредном периоду.

Основне макроекономске претпоставке за 2023. годину

	2022	2023
БДП, млрд РСД	6904,4	7465,2
Стопа номиналног раста БДП, %	10,1	8,1
Стопе реалног раста БДП, %	3,5	4,0
Потрошачке цене (годишњи просек), %	9,2	5,3

Извор: Фискална стратегија за 2023. годину са пројекцијама за 2024. и 2025. годину

Циљеви фискалне политике су усмерени на одржање фискалне стабилности и смањење учешћа јавног дуга у БДП. Средњорочни фискални оквир предвиђа постепено смањење дефицита опште државе на ниво од 0,5% БДП до 2025. године и пад учешћа јавног дуга на 50,7% БДП. Пројекције фискалних агрегата у периоду од 2023. до 2025. године заснивају се на пројекцијама макроекономских показатеља за наведени период, планираној пореској политици која подразумева даље усаглашавање са законима и директивама ЕУ и фискалним и структурним мерама, укључујући и даљу реформу великих јавних предузећа. У 2023. години предвиђен је дефицит у износу од 1,5% БДП. Одговорном фискалном политиком у предпандемијском периоду створен је значајан фискални простор који је омогућио пакете мера у склопу борбе против ефеката кризе изазване пандемијом током 2020. и 2021. године. У овој и наредној години не очекује се истоветан утицај пандемије који би захтевао сличан пакет мера, али ће ситуација у Украјини и међународни односи који се формирају као реакција на њу снажно утицати на економска кретања. У 2022. години су већ почеле да се примењују мере које би требало да амортизују шокове настале из ове кризе. Реакција фискалне политике у

наредном периоду, креиране мере и њихове фискалне импликације биће дизајниране тако да не угрозе стабилност јавних финансија и темпо смањења јавног дуга, затим да одрже животни стандард становништва и помогну привредни развој, али и да осигурају флексибилност реакције на евентуално снажнији удар кризе. Расположив фискални простор у 2023. години биће опредељен за наставак реализације приоритетних капиталних инвестиција, повећање пензија и плата у јавном сектору као и наставак

Приликом планирања прихода локална власт је у обавези да исте реално планира, тј. потребно је поћи од остварења прихода за три квартала у 2022. години и њихове процене за задњи квартал те године, што представља основ за њихово увећање, при чему укупан раст прихода не сме да буде већи од номиналног раста БДП (пројектован номинални раст у 2023. години од 8,1%). Изузетно, локална власт може планирати већи обим прихода, с тим што је у том случају **дужна да у образложењу одлуке о буџету наведе разлоге за такво поступање**, као и да образложи параметре (кретање запослености, просечне зараде, очекиване инвестиционе активности, промене у степену наплате пореза на имовину итд.) коришћене за пројекцију таквих прихода.

Уколико локална власт очекује приходе по основу донација, апропријације прихода и расхода (извор финансирања 05 и 06) може планирати у складу са очекиваним износом ових средстава. Апропријације прихода и примања, расхода и издатака из извора финансирања 07 - Трансфери од других нивоа власти, 08 - Добровољни трансфери од физичких и правних лица и 09 - Примања од продаје нефинансијске имовине могу се планирати у складу са реално очекиваним приливом средстава по тим основама.

Ненаменске трансфере јединице локалне самоуправе треба да планирају у истом износу који је био опредељен Законом о буџету Републике Србије за 2022. годину („Службени гласник РС”, број 110/21).

У складу са чланом 5. Закона о буџетском систему приходи и примања исказују се у укупно оствареним износима, а расходи и издаци у укупно извршеним износима. Правилником о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна прописани су рачуни за уплату јавних прихода, тако да сви јавни приходи и примања којима се финансирају надлежности локалне власти **треба да буду уплаћени на рачуне прописане за уплату јавних прихода**, чиме би се испоштовало уставно начело бруто принципа (члан 92. Устава Републике Србије), а не на подрачуне корисника буџетских средстава.

4. Доношење одлуке о локалним комуналним таксама за 2023. годину

Чланом 7. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14, 95/15, 83/16, 91/16, 104/16, 96/17, 89/18, 95/18, 86/19, 126/20 и 111/21 - у даљем тексту: Закон) прописано је да начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом, као и да се доноси након одржавања јавне расправе, а може се мењати највише једанпут годишње, и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину.

С тим у вези када је у питању подношење захтева за добијање сагласности за утврђивање локалне комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору (фирмарина) у износу већем од оног који је прописан чланом 15а Закона о финансирању локалне самоуправе, указујемо да јединице локалне самоуправе могу поднети захтев за добијање сагласности за утврђивање већег износа фирмарине све до окончања поступка утврђивања буџета за наредну

годину, тј. до усвајања Одлуке о буџету за наредну годину од стране скупштине локалне власти.

Такође, приликом утврђивања фирмарине, јединице локалне самоуправе треба да се везују за правно лице, а не за пословни простор и то на годишњем нивоу. Наведено значи да независно од тога на колико је објеката истакнута фирма, укупна годишња фирмарина за одређено правно лице не може бити већа од максимума који је прописан чланом 15а за категорију којој то правно лице припада.

Одредбом члана 15в Закона о финансирању локалне самоуправе прописано је да се највиши износи локалне комуналне таксе за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина усклађују годишње, са годишњим индексом потрошачких цена који објављује републички орган надлежан за послове статистике.

Највише износе локалне комуналне таксе, усклађене са годишњим индексом потрошачких цена утврђује Влада, сагласно члану 15в став 4. Закона, а исти се објављују у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Локална комунална такса за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина, мора бити усклађена са чланом 7. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС”, бр. 41/09...41/18, 87/18, 23/19 и 128/20), односно са Правилником о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају на путевима („Службени гласник РС”, бр. 40/12...70/18, 95/18, 104/18, 93/19, 2/20 и 64/21), донетим на основу члана 7. став 2. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, тако да је потребно ускладити врсте возила са наведеним законом и правилником, а висину комуналне таксе за та возила утврдити у оквиру усклађених највиших износа ове локалне комуналне таксе, како би полицијске управе без проблема вршиле наплату овог локалног јавног прихода.

Имајући у виду да према члану 32. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 129/07, 83/14 - др.закон, 101/16 - др.закон, 47/18 и 111/21) скупштина јединице локалне самоуправе, у складу са законом, између осталог, утврђује стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада, јединице локалне самоуправе су у обавези да, приликом одређивања висине локалних комуналних такси, имају у виду члан 91. Устава Републике Србије, према коме се обавеза плаћања пореза и других дажбина заснива на економској моћи обвезника. У складу са тим, јединице локалне самоуправе су у обавези да одреде висину локалних комуналних такси која неће угрозити нормално функционисање обвезника.

Такође, актом којим се утврђују локалне комуналне таксе не може се прописивати таксени основ, односно проширивати предмет таксене обавезе утврђене законом, с обзиром да би то за последицу имало неусклађеност одлуке са Уставом и законом.

5. Обим средстава, односно лимит расхода и издатака буџетских корисника за 2023. годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године

Имајући у виду величину потребног фискалног прилагођавања, у овом упутству утврђују се смернице за планирање појединих категорија расхода и издатака, као и ограничења расхода и издатака корисника буџетских средстава.

Приликом планирања обима средстава, односно лимита расхода и издатака за сваког буџетског корисника, локални орган управе надлежан за финансије **мора реално да их планира, у складу са законом, односно да пође од њиховог извршења у овој години, као и планираних политика у наредном периоду.**

Планирање масе средстава за плате запослених у 2023. години

1. Законско уређење плата

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, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21).

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. 34/01, 62/06...113/17 - 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, 95/18 - др. закон, 86/19 - др.закон, 157/20 - др.закон и 123/21 - др.закон).

Приликом обрачуна и исплате плата за запослене у предшколским установама и другим јавним службама (установе културе) примењује се Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 44/01... 157/20 - др.закон, 19/21, 48/21 и 123/21 - др.закон).

2. 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.

3. Планирање масе средстава за плате у одлукама о буџету за 2023. годину

Средства за плате задржана су на нивоу средстава планираних Законом о буџету Републике Србије за 2022. 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 2023. годину.

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

Уколико локална власт не планира у својим одлукама о буџету за 2023. годину и не извршава укупна средства за обрачун и исплату плата на начин како је наведено, министар надлежан за послове финансија може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица, док се висина средстава за плате не усклади са наведеним ограничењем.

Министар надлежан за послове финансија ближе ће уредити начин и садржај извештавања о планираним и извршеним средствима за исплату плата и структуру расхода за запослене на економским класификацијама 413-416 у 2023. години.

Средства која су била планирана за новозапошљавање у 2023. години не могу се користити за повећање плата запослених који већ раде.

Као и у претходним годинама, и у буџетској 2023. 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 2023. години и новчаних честитки за децу запослених.

Такође, у 2023. 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.

ТАБЕЛАРНИ ПРИКАЗИ

Група конта 41 – Расходи за запослене

Локална власт је у обавези да у одлуци о буџету за 2023. годину, у делу буџета који садржи норме битне за извршење буџета, у посебној одредби искаже **број запослених на неодређено и одређено време, за које су у буџету локалне власти обезбеђена средства.**

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 2022. години и планираним бројем запослених у 2023. 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 2022. години и планирана пројекција за период XI-XII у 2022. години у складу са одредбама члана 43. Закона о буџету Републике Србије за 2022. годину
- маса средства за плате исплаћена за август 2022. године и
- планирана средства за плате за 2023. 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. представља приказ планираних и исплаћених средстава у 2022. години и планираних средстава у 2023. 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 5. односи се на преглед броја запослених и средства за плате у 2023. 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 6. односи се на преглед исплаћених средстава на економским класификацијама 413-416 у 2022. години, као и планираним средствима у 2023. години.

Табела 7. односи се на преглед броја запослених на неодређено и одређено време у 2023. години, по кварталима. Након истека сваког квартала потребно је да попуњену табелу доставите Министарству финансија на е-mail: ljljana.manojlovic@mfin.gov.rs

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

Градови и град Београд у консолидованом билансу града, односно града Београда, не могу да планирају средства за плате за број запослених који је већи од обезбеђених средстава у буџету јединице у складу са одредбама Закона о буџету за 2023. годину.

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 2023. години, водећи рачуна да се не угрози извршавање 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 („Службени гласник РС”, бр. 119/12, 68/15, 113/17, 91/19 и 44/21).

Група конта 45 - Субвенције

У оквиру субвенција неопходно је преиспитати све програме по основу којих се додељују субвенције. Приликом планирања средстава за субвенције и њихових намена посебно треба имати у виду све прописе који се тичу државне помоћи.

Група конта 48 - Остали расходи

Приликом планирања наведених расхода, треба имати у виду да се услед недовољног износа средстава на економској класификацији 483 - Новчане казне и пенали по решењу судова, иста повећава смањењем осталих економских класификација, на којима је, због наведеног, неопходно прилагодити преузимање обавеза, како би се на тај начин спречило стварање доцњи.

6. Финансијска помоћ Европске уније (ИПА I и ИПА II¹)

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 финансијских споразума потписаних између Владе Републике Србије и Европске комисије, који се односе на спровођење пројеката претприступне помоћи неопходно је обезбедити одговарајући износ средства националног учешћа.

Директни корисници средстава буџета локалне власти, у случају када су крајњи корисници програма и пројекта инструмента претприступне помоћи, дужни су да обезбеде износ националног учешћа према правилима уговарања и набавки које дефинише и објављује Европска комисија за спровођење спољних акција (тзв. *PRAG* правила²). Процедuru јавних набавки спроводи Тело за уговарање³ (Министарство финансија - Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ).

У моменту планирања финансијских средстава намењених за национално учешће 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 ЕУ⁴;**
- **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 програма⁵;**

¹ За финансијску перспективу Европске уније 2021-2027 у време припреме Инструкције није усвојен законски оквир, планирање се врши на основу радних верзија докумената, где је то примењиво.

² Практични водич за процедуре уговарања код спровођења програма ЕУ ван њене територије

³ У складу са Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007-2013 – Сл. гласник РС бр. 10/19 и Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020 – Сл. гласник РС бр. 10/19.

⁴ Члан 68а 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, 142/14, 68/2015 - др.закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 и 118/2021).

⁵ Ибид.

- 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 набавки⁶ и уговором дефинисаном динамиком спровођења⁷;
- Буџетски корисници расходе и/или издатке планирају у оквиру шифре пројеката и програма за које је предвиђено финансирање из извора 01 – општи приход буџета (за део којим се финансира национално учешће).
- У складу са Оквирним споразумима, 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** расходе и/или издатке на име покрића надокнаде нерегуларно утрошених средстава у складу са процењеном вредношћу исте (која је настала као последица неправилности или превара), а у случају када није могуће наплатити настале дугове, на економској класификацији 485 - Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа, у оквиру шифре програма и пројекта.
- У случају да су буџетски корисници потписници уговора о бесповратним средствима (грантова) одговорни су и за планирање трошкова на извору 01 на име насталих нерегуларности.
- Приликом планирања средстава за национално учешће **не треба** у предлогу финансијских планова урачунавати трошкове ПДВ⁸.
- Буџетски корисници **одговорни** су и за планирање трошкова на извору 01 на име камата због кашњења у плаћању и пенала/казни које настају приликом спровођења програма и пројекта.
- За уговоре о радовима, у случају да је потребно да се обезбеде средства на име трошкова за додатне и/или непредвиђене радове, неопходно је да буџетски корисници планирају већи износ националног учешћа, у складу са процењеном вредношћу додатних и/или непредвиђених радова.
- За *FIDIC* уговоре о радовима неопходно је да у 2023. години буџетски корисници планирају средства на извору 01 за покриће трошкова комисије за решавање спорова.
- У складу са релевантним финансијским споразумима и Планом јавних набавки Сектора за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ Министарства

⁶ *Procurement and Grants Plan*

⁷ Имајући у виду да поступак набавке по ПРАГ правилима захтева више од 6 месеци, а време за реализацију конкретног уговора захтева додатни временски период, неопходно је у том смислу планирати средства за суфинансирање у одговарајућем временском периоду, а сходно врсти уговора.

⁸ У складу са чланом 24, став 1, тачка 16а Закона о ПДВ

финансија, као и у складу са уговором дефинисаном динамиком спровођења, буџетски корисници локалне власти у обавези су да обезбеде средства националног учешћа.

7. Смернице за исказивање издатака за капиталне пројекте

Класа 5 - Издаци за нефинансијску имовину

У циљу ефикасног планирања, важно је да корисници расходе за текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме (за молерске, зидарске радове, поправке електронске и електричне опреме, замена санитарија, радијатора и сличне послове), којима се чува употребна вредност зграда, објеката и опреме у стању које је било у тренутку изградње, односно реконструкције и којима се не увећава њихова инвестициона вредност планирају на апропријацији економске класификације 425 - Текуће поправке и одржавање, док се средства за капитално одржавање (значајни, дугорочни радови на реновирању и унапређењу постојећих објеката и опреме, адаптација, реконструкција, санација и др.) планирају на контима класе 5.

Приликом планирања и реализације капиталних пројекта јединице локалне самоуправе треба увек да имају у виду период који је потребан за реализацију пројекта и динамику плаћања који прати исти, те да сходно наведеном размотре могућност вишегодишњег финансирања истих, а у циљу спречавања оптерећења буџета.

Такође, приликом приказивања вишегодишњих издатака за капиталне пројекте у буџету за 2023. годину и наредне две године, потребно је приказати не само оне капиталне пројекте који ће бити започети у 2023. години, већ и оне који су започети у претходним годинама а чија је реализација у току и при томе навести све релевантне податке везане за исте (годину почетка финансирања, годину завршетка финансирања, укупну вредност пројекта, изворе финансирања, тј. приходе из буџета, трансфере од других нивоа власти итд..

Капитални пројекти

Капитални пројекти су пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за Републику Србију, односно локалну власт укључујући услуге пројектног планирања које 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.

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

8. Информациони систем за праћење, контролу и извештавање о извршењу буџета јединица локалних самоуправа

Информациони систем за праћење, контролу и извештавање о извршењу буџета јединица локалних самоуправа који функционише у оквиру Управе за трезор, пружа увид у Одлуке о буџету јединица локалних самоуправа, увид о расположивим средствима по утврђеним апропријацијама као и контролу извршења до износа расположивих апропријација. Праћење, контрола и извештавање врши се по свим елементима буџетске класификације у складу са чланом 29. Закона о буџетском систему.

Евидентирањем расхода и издатака на основу података из платног промета Управе за трезор обезбеђује се дневно праћење усклађености коришћења средстава у односу на усвојене Одлуке о буџету, не ремети се надлежност локалних власти у извршавању својих буџета и

ономогућава се реализација плаћања која нису у складу са расположивим износима на апропријацијама.

Функционалности система омогућавају извршавање следећих активности:

- Регистрацију корисника и администрацију корисничких налога;
- Учитавање шифарника буџетских класификација и шифарника платног промета;
- Учитавање приходних и расходних апропријација утврђених Одлуком о буџету, Изменама и допунама Одлуке о буџету јединице локалне самоуправе, као и актом о привременом финансирању;
- Учитавање промена над апропријацијама током буџетске године;
- Аутоматско преузимање података о прослеђеним и реализованим платним налозима из платног промета Управе за трезор;
- Контролу и одбијање платних налога који би довели до нарушавања расположивих износа на утврђеним апропријацијама;
- Преглед и сравњење непрепознатих уплата и исплата у систему;
- Преглед података о блокираним корисницима јединица локалних самоуправа по основу принудне наплате;
- Извештавање.

Јединице локалне самоуправе учитавањем структурираних фајлова достављају податке о утврђеним апропријацијама, променама апропријација у току буџетске године, повраћајима и прекњижавању погрешно евидентираних расхода и издатака, односно прихода и примања.

Извршавање платних трансакција врши се у складу прописаном структуром позива на број задужења Правилника о изменама и допунама Правилника о начину и поступку обављања платног промета у оквиру консолидованог рачуна трезора („Сл. Гласник РС“, број: 91/2021). Шифарник мапирања шифре програмске класификације за аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе је саставни део Правилника и Упутства за припрему одлуке о буџету локалне власти.

Имајући у виду наведено, Министарство финансија указује свим локалним властима да је чланом 4. став 4. Закона о буџетском систему („Сл. Гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010... и 149/2020), између осталог прописано да се приликом припреме и извршења буџета мора поштовати принцип тачности, тј. да приходи и расходи у буџету морају бити приказани у буџету у потпуности и што тачније како не би долазило до одступања између буџета као плана прихода и примања, односно расхода и издатака с једне стране и његове реализације са друге стране.

С тим у вези, Министарство финансија указује свим локалним властима да је чланом 6. став 2. Закона о буџетском систему прописана одговорност скупштине локалне власти за доношење буџета, док је чланом 7. став 2. истог закона прописана одговорност надлежног извршног органа локалне власти за извршење буџета локалне власти.

Сходно наведеном јединице локалне самоуправе имају одговорност у погледу тачности података које уносе у ИСИБ АП ЈЛС, тј. да исти морају у свему одговарати усвојеној Одлуци о буџету, изменама и допунама Одлуке о буџету (ребалансу) и акту о привременом

финансирању, као и обавезу да приликом извршења буџета у свему поступају у складу са важећим законским прописима.

Према томе, потребно је да све локалне власти, након учитавања података у систему, обавезно изврше проверу исправности истих и да не врше плаћања са буџетских линија код којих постоји неслагање са усвојеном Одлуком о буџету.

Исправке погрешно унетих података могу се извршити само кроз усвајање измена и допуна Одлука о буџету и учитавањем утврђених апропријација са шифром разлога 02 у систему.

9. Достављање одлуке о буџету локалне власти

У складу са овим упутством и чланом 40. Закона о буџетском систему, локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима средстава буџета локалне власти упутство за припрему буџета локалне власти.

Ово упутство и прилози са табелама налазе се на интернет страници Министарства финансија.

Одлуку о буџету са образложењем локална власт доставља Министарству финансија у писаној форми, у роковима прописаним чланом 31. Закона о буџетском систему, као и у електронској форми (у Excel табели), на e-mail: aurora.plecasrasic@mfin.gov.rs; sara.petrovic@mfin.gov.rs; dunja.dakic@mfin.gov.rs; andrea.avramovic@mfin.gov.rs;

Надлежни орган локалне власти, у складу са чланом 45. Закона о буџетском систему, своју одлуку о буџету са образложењем, као и ребалансе буџета мора да објави на својој интернет страници у циљу повећања транспарентности и информисаности стручне јавности и грађана.

Сви прилози се достављају у писаној форми уз одлуку о буџету, као и у електронској форми, на следећи начин:

➤ Прилог 1 - Преглед броја запослених и средстава за плате (са припадајућим табелама) на e-mail: ljljana.manojlovic@mfin.gov.rs; maja.markovic@mfin.gov.rs

Напомињемо, да уколико се изменама или допунама буџета јединице локалне власти мењају подаци достављени у Прилогу 1, неопходно је доставити измењене (допуњене) табеле на e-mail: ljljana.manojlovic@mfin.gov.rs; maja.markovic@mfin.gov.rs а потом и у писаној форми Министарству финансија.