

UPUTSTVO ZA PRIPREMU ODLUKE O BUDŽETU LOKALNE VLASTI ZA 2017. GODINU I PROJEKCIJA ZA 2018. I 2019. GODINU

Na osnovu člana 36a Zakona o budžetskom sistemu ("Službeni glasnik RS", br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - ispravka, 108/13, 142/14, 68/15 - dr. zakon, 103/15 i 99/16),

Ministar finansija donosi

UPUTSTVO ZA PRIPREMU ODLUKE O BUDŽETU LOKALNE VLASTI ZA 2018. GODINU I PROJEKCIJA ZA 2019. I 2020. GODINU

U skladu sa članom 36a Zakona o budžetskom sistemu, na osnovu ovog uputstva, direktni korisnici sredstava budžeta lokalne vlasti pripremaju predlog finansijskog plana za 2018. godinu, sa projekcijama za 2019. i 2020. godinu i dostavljaju ga lokalnom organu uprave nadležnom za finansije.

1. Programska struktura budžeta

Programom reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2016. do 2020. godine, koji je Vlada usvojila krajem 2015. godine, predviđene su smernice za reformu upravljanja javnim finansijama, gde je unapređenje budžetskog procesa kroz primenu programskog budžetiranja deo navedene reforme, koja stavlja naglasak na utvrđivanje prioriteta i optimizaciju potrošnje u cilju podsticanja privrednog rasta i efikasnog pružanja kvalitetnih usluga javne uprave.

Ministarstvo finansija je u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština (u daljem tekstu: SKGO) uz podršku Programa Evropske unije - Exchange 4 i Projekta za bolje uslove poslovanja USAID-a, donelo Uputstvo za pripremu programskog budžeta u 2014. godini (u daljem tekstu: Uputstvo).

Na osnovu analiza primene programskog budžeta u prethodnim godinama, Ministarstvo finansija je unapredilo Uputstvo u pogledu obaveze praćenja i izveštavanja o ciljevima i indikatorima, definisanja vrsta programskih aktivnosti i određivanja kod kojih programskih aktivnosti nije potrebno definisati ciljeve i indikatore i sl. Navedeno unapređenje Uputstva odnosi se na reviziju Aneksa 5, odnosno uniformne programske strukture budžeta jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS), shodno nalazima iz analiza procesa programskog budžetiranja od strane JLS u prve tri godine obavezne primene koju su sproveli Ministarstvo finansija u saradnji sa SKGO (u okviru aktuelnih programa Exchange 5 i institucionalne podrške SKGO - faza 2).

Nakon izmene inicijalne uniformne programske strukture za JLS i povećanja broja programa sa 15 na 17 u budžetskom ciklusu za 2017. godinu **revidirana je uniformna programska struktura za JLS** koja se primenjuje od izrade odluke o budžetu jedinica lokalne samouprave za 2018. godinu, pri čemu je akcenat dat na uvođenju, odnosno ukidanju pojedinih programskih aktivnosti imajući u vidu nova zakonska rešenja u posebnim zakonima.

Da bi se omogućilo sprovođenje analize potrošnje javnih sredstava i postignutih efekata, u slučajevima kada se isti projekat finansira sredstvima centralne vlasti i sredstvima JLS, projekat jedinice lokalne vlasti se utvrđuje u skladu sa odgovarajućim projektom u budžetu Republike Srbije u pogledu naziva i šifre projekta. U ovom slučaju neophodna je koordinacija centralnog nivoa vlasti i jedinice lokalne samouprave u cilju obezbeđivanja jednoobrazne šifre i naziva projekta.

Ministarstvo finansija je takođe u saradnji sa SKGO pripremlilo dokument koji sadrži **ciljeve programa i programskih aktivnosti i listu uniformnih indikatora** koji treba u značajnoj meri da olakša pripremu budžeta od strane JLS i osigura uniformnost i uporedivost sadržine programskih budžeta JLS. Pored toga, SKGO je

pripremila modele dokumenata koji su stavljeni na raspolaganje JLS kao pomoć prilikom pripreme programskog budžeta. Na posebnoj stranici na sajtu SKGO (<http://www.skgo.org/reports/details/1886>) se nalaze detaljnije informacije o procesu pripreme programskog budžeta i dokumenta koja mogu biti od pomoći prilikom izrade odluke o budžetu za 2018. godinu.

Uputstvo za izradu programskog budžeta kao i revidirani Aneks 5 kojim je definisana uniformna programska struktura budžeta JLS za primenu u izradi odluke o budžetu JLS za 2018. godinu i dokument koji sadrži **ciljeve programa i programskih aktivnosti i listu uniformnih indikatora** se može naći na sajtu Ministarstva finansija (www.mfin.gov.rs), kao i na sajtu SKGO (<http://www.skgo.org/reports/details/1886>).

2. Opšte napomene za pripremu i izvršenje odluke o budžetu lokalne vlasti

Polazeći od odredaba Zakona o budžetskom sistemu, kojima je definisano da odluka o budžetu jedinice lokalne samouprave treba da bude kreirana uz poštovanje sve četiri klasifikacije koje sačinjavaju standardni klasifikacioni okvir za budžetski sistem, prema izvorima finansiranja, posebno ističemo, imajući u vidu da će organizaciona klasifikacija u prvim godinama programskog budžetiranja imati dominantnu ulogu, na neophodnost poštovanja **odredaba člana 2. tač. 7) i 8) Zakona o budžetskom sistemu kojima su definisani direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava.**

Prilikom izrade odluke o budžetu lokalne vlasti za 2018. godinu treba voditi računa o tome da se kao direktni korisnici mogu iskazivati samo organi i službe lokalne vlasti, a da su indirektni korisnici budžetskih sredstava budžetski fondovi, mesne zajednice, ustanove osnovane od strane lokalne vlasti, dok javna preduzeća, fondovi i direkcije osnovani od strane lokalne vlasti ne mogu se iskazivati kao indirektni korisnici budžetskih sredstava, s obzirom na to da se ne finansiraju iz namenskih javnih prihoda. **Osnivanje korisnika budžetskih sredstava mora da ima utemeljenje u zakonu ili drugom propisu, u suprotnom smatraće se da nije dosledno sprovedena odredba člana 2. tač. 7) i 8) Zakona o budžetskom sistemu, kojima je definisan pojam direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava.**

U kontekstu iskazivanja ustanova kao indirektnih korisnika budžetskih sredstava u odluci o budžetu, **ne mogu se spajati ustanove** koje obavljaju različite delatnosti imajući u vidu da su delatnosti koje obavljaju ove ustanove uređene različitim propisima, kao i da se koeficijenti i drugi elementi za obračun i isplatu plata zaposlenih u ustanovama utvrđuju u zavisnosti od vrste delatnosti ustanove.

Takođe, u skladu sa članom 2. tačka 31. Zakona o budžetskom sistemu aproprijacije za indirektno korisnike budžetskih sredstava iskazuju se zbirno po vrstama indirektnih korisnika i namenama u okviru razdela direktnog korisnika koji je, u budžetskom smislu, odgovoran za te indirektno korisnike budžetskih sredstava.

Prema odredbama Zakona o budžetskom sistemu lokalni organ uprave nadležan za finansije ovlašćen je za otvaranje konsolidovanog računa trezora lokalne vlasti, odnosno za otvaranje podračuna dinarskih i deviznih sredstava korisnika javnih sredstava koji su uključeni u konsolidovani račun trezora lokalne vlasti.

Zakonom o budžetskom sistemu je uređeno da odredbe zakona kojima se uređuje, korišćenje i raspodela sopstvenih prihoda koje ostvare ustanove osnovane od strane lokalne vlasti, nad kojima osnivač, preko direktnih korisnika budžetskih sredstava, vrši zakonom utvrđena prava u pogledu upravljanja i finansiranja, prestaju da važe kad se za to stvore tehnički uslovi.

S obzirom da je ovim zakonom dat osnov za dalje usavršavanje trezorskog načina poslovanja, unapređenje sistema odgovornosti u trošenju javnih sredstava, efikasnog sprovođenja budžetskih ciljeva, posebno efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti u pripremi i izvršenju budžeta, a polazeći od toga da je zakonodavac ostavio mogućnost da ustanove do daljnjeg mogu da koriste sopstvene prihode u skladu sa zakonom, **nadležni organ treba da preispita osnovanost i opravdanost postojanja računa sopstvenih prihoda indirektnih korisnika budžetskih sredstava (ustanove kulture, ustanove u oblasti turizma, sporta i sl.) u slučaju kada korišćenje i raspodela tih prihoda nije uređena posebnim zakonima.** Ukoliko budžetski korisnik, u skladu sa posebnim zakonima, ostvaruje sopstvene prihode nadležni organ lokalne vlasti dužan je da vodi računa da taj korisnik izvršava rashode i izdatke prvenstveno iz tog i drugih izvora, pa tek onda iz izvora 01 - Prihodi iz budžeta (član 52. Zakona o budžetskom sistemu).

Javne prihode ostvarene po osnovu pružanja usluga boravka dece u predškolskim ustanovama treba planirati na izvoru 01- Prihodi iz budžeta, s tim što se preporučuje nadležnom organu jedinice lokalne samouprave da, po usvajanju odluke o budžetu, obavesti predškolske ustanove o obavezi uplate tih sredstava na odgovarajući račun propisan za uplatu javnih prihoda. Kako bi predškolske ustanove mogle da prate ostvarenje ovih prihoda, odnosno neizvršavanja obaveza roditelja po ovom osnovu, potrebno je da nadležni organ jedinice lokalne samouprave izvode o ostvarenim uplatama ovog prihoda na propisan račun za uplatu javnih prihoda dostavljaju predškolskim ustanovama. Ukoliko jedinice lokalne samouprave postupe po navedenim preporukama, a pri tom u Tabeli 1 (Priloga 1) iskažu sredstava za plate zaposlenih u predškolskim ustanovama na izvoru 04 - Sopstveni prihodi budžetskih korisnika, neophodno je da u obrazloženju odluke o budžetu navedu pravni osnov za planiranje navedenih rashoda sa tim izvorom finansiranja.

U okviru sprovođenja reforme javnih finansija započet je proces unapređenja programskog modela budžeta kroz uvođenje principa rodno odgovornog budžetiranja u budžetski proces. Do 2020. godine predviđeno je da se zaokruži proces postepenog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja za sve budžetske korisnike na svim nivoima vlasti, shodno članu 16. stav 1. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu ("Službeni glasnik RS", broj 103/15), putem plana njegovog postepenog uvođenja **koji donosi pokrajinski sekretarijat za finansije, odnosno organ nadležan za budžet jedinice lokalne samouprave**. Imajući u vidu navedenu zakonsku odredbu potrebno je da nadležni organ lokalne vlasti na godišnjem nivou donese plan za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja kojim će odrediti **jednog ili više korisnika budžetskih sredstava i jedan ili više programa opredeljenog budžetskog korisnika za koji/koje će se definisati (na nivou programa i/ili programske aktivnosti) najmanje jedan rodno odgovoran cilj i odgovarajući pokazatelji/indikator** koji adekvatno mere doprinos cilja unapređenju ravnopravnosti između žena i muškaraca.

Navedeni plan postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja donosi se najkasnije do 31. marta tekuće godine za narednu godinu. Oni organi lokalne vlasti koji su već započeli proces postupnog uvođenja rodno odgovornog budžetiranja i u prethodnoj godini doneli plan njegovog uvođenja, trebalo bi da prilikom donošenja plana za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja u postupku pripreme i donošenja odluke o budžetu za 2018. godinu opredele dodatne rodno odgovorne ciljeve i pripadajuće indikatore u okviru istog programa ili da opredele nove, jedan ili više, programa u kojima će primeniti rodno odgovorno budžetiranje.

Izrada građanskog budžeta, kao instrumenta za povećanje transparentnog iskazivanja na koji način i u koje svrhe se koriste javna sredstva, predstavlja svojevrsan vodič za građane kojima treba da se približe nadležnosti i način finansiranja poslova koji se obavljaju u njihovim opštinama i gradovima. Imajući u vidu da je Republika Srbija nisko rangirana na listi Open budget index preporuka je da, u cilju informisanja i pojašnjenja građanima o načinu trošenja i za koje svrhe se troše budžetska sredstva, **lokalna vlast na jednostavan i razumljiv način prikaže svoj budžet građanima** sa informacijama o budžetskim prihodima i primanjima, rashodima i izdacima, izvorima finansiranja, budžetskim korisnicima i sl. i **objavi ga na svojoj internet stranici**.

Imajući u vidu obavezu korisnika budžeta da na osnovu praćenja sprovođenja programa, u skladu sa Uputstvom za praćenje i izveštavanje o učinku programa, izrađuju godišnji izveštaj o učinku programa (za poslednju završenu fiskalnu godinu), odnosno izveštaj o učinku programa za prvih šest meseci tekuće fiskalne godine (polugodišnji izveštaj) i dostavljaju nadležnom organu u rokovima predviđenim budžetskim kalendarom neophodno je, da bi se adekvatno merio učinak potrošnje i dobijale informacije koje se koriste za unapređenje efektivnosti i efikasnosti javne potrošnje, da se prilikom definisanja pokazatelja teži ka tome da oni zadovolje kriterijum SMART. Budžetski korisnici dužni su da na svojim internet stranicama objavljuju godišnje finansijske izveštaje i godišnji izveštaj o učinku programa, u skladu sa opštim pravilima o transparentnosti.

U skladu sa članom 28. Zakona o budžetskom sistemu obrazloženje odluke o budžetu sadrži, između ostalog, programske informacije koje čine opisi programa, programskih aktivnosti i projekata korisnika budžetskih sredstava, ciljeve koji se žele postići u srednjoročnom periodu, kao i pokazatelje učinaka za praćenje postizanja navedenih ciljeva.

Do donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu ("Službeni glasnik RS", broj 93/12), kao i rebalansa budžeta Republike Srbije za 2012. godinu, direktni budžetski korisnici su mogli da iskazuju namenske javne prihode na izvoru 04 - Sopstveni prihodi budžetskih korisnika, u posebnom delu

odluke o budžetu, u posebnoj koloni. Budžetski korisnici su sredstva ostvarena iz tih prihoda mogli da koriste do nivoa njihovog ostvarenja, i to za namene utvrđene zakonom, kao i da neutrošena sredstva u tekućoj godini prenesu u narednu godinu.

Izmenama Zakona o budžetskom sistemu 2012. godine ovi prihodi budžetskih korisnika uključeni su u **opšti prihod budžeta** (izvor 01), u cilju obezbeđenja efikasnog finansijskog planiranja i upravljanja javnim finansijama, kao i kontrole trošenja svih novčanih sredstava korisnika javnih sredstava koji su uključeni u konsolidovani račun trezora Republike Srbije.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu ("Službeni glasnik RS", broj 103/15) izmenjena je definicija namenskih prihoda, tako da su prema usvojenom rešenju namenski javni prihodi i primanja definisani kao javni prihodi, odnosno primanja čije je korišćenje i namena utvrđena ugovorom o donaciji, kreditu, odnosno zajmu, kao i sredstva samodoprinosu čija se namena utvrđuje odlukom jedinice lokalne samouprave.

U postupku pripreme i donošenja budžeta, treba planirati rashode za realizaciju mera i aktivnosti utvrđenih posebnim zakonima, u okviru određenih programa, programskih aktivnosti, odnosno projekata, s tim što se **isti mogu izvršavati samo do visine aproprijacije utvrđene odlukom o budžetu, bez obzira na to da li su ovi prihodi ostvareni u većem ili manjem obimu od planiranog.**

Ukoliko se u toku godine ostvare navedeni prihodi u obimu većem od planiranog aktom u budžetu, **isti se mogu koristiti i za izvršavanje drugih vrstarashoda**, s obzirom na to da predstavljaju opšte prihode budžeta kojima se finansira javna potrošnja i koji nemaju prethodno utvrđenu namenu. Takođe, planiranje visine rashoda za namene predviđene posebnim propisima (čije odredbe nisu stavljene van snage), u postupku pripreme i donošenja budžeta za narednu godinu, nije uslovljeno visinom ostvarenja tih prihoda.

U 2009. godini, za implementaciju programa kreditne i tehničke pomoći Svetske banke za razvoj regionalnog tržišta osiguranja katastrofe, zemlje regiona su stvorile Europa Reinsurance Facility Ltd. (Europa Re) - specijalnu kompaniju za reosiguranje katastrofa i vremenskih rizika. Albanija, Makedonija i Srbija su glavni akcionari kompanije. Osim doprinosa akcijskog kapitala kao osnivača, očekivana uloga vlada u projektu podrazumeva unapređenje i uspostavljanje održivog sistema zaštite od nepogoda čime bi se za saniranje šteta od elementarnih nepogoda smanjilo "zahvatanje iz budžeta", dodatno zaduživanje i obezbeđivanje sredstva iz donacija. U tom smislu, preporuka je da navedeni instrument, kojim se smanjuju izdvajanja iz budžeta za navedene namene, treba osnažiti (osiguranje domaćinstava, poljoprivrednika, malih i srednjih preduzeća), s obzirom da ima za cilj povećanje finansijske otpornosti na prirodne katastrofe izazvane klimatskim promenama.

U skladu sa članom 27a Zakona o budžetskom sistemu izvršni organ lokalne vlasti je odgovoran za sprovođenje fiskalne politike i upravljanje javnom imovinom, prihodima i primanjima i rashodima i izdacima. Zakonom su uređena pravila i način na koji će se sprovesti ova odgovornost, odnosno utvrđeni su opšti principi, procedure i pravila odgovornog fiskalnog upravljanja kojih se trebaju pridržavati organi lokalne vlasti (član 27b Zakona). S obzirom da su, u cilju što efikasnijeg sprovođenja fiskalne politike, Zakonom utvrđena i fiskalna pravila za lokalnu vlast, odnosno Zakonom je utvrđeno ograničenje u pogledu visine stvaranja fiskalnog deficita (član 27ž Zakona), fiskalni deficit lokalne vlasti može nastati samo kao rezultat javnih investicija i ne može biti veći od 10% njenih prihoda u toj godini.

3. Osnovne ekonomske pretpostavke i smernice za pripremu predloga finansijskog plana budžetskog korisnika i odluke o budžetu lokalne vlasti sa srednjoročnim projekcijama i instrukcijama u vezi planiranja prihoda budžeta

Nakon uspešno sprovedene fiskalne konsolidacije, stabilizacije javnih finansija i preokreta višegodišnje rastućeg trenda javnog duga, Vlada RS ostaje fokusirana na dalje poboljšanje privrednog ambijenta i obezbeđivanje visokih stopa privrednog rasta, sa krajnjim ciljem smanjenja nezaposlenosti i podizanja životnog standarda stanovništva. Privredna aktivnost nastavlja rast i tokom 2017. godine. Na strani ponude, glavni pokretači su prerađivačka industrija i uslužni sektor, dok posmatrano sa rashodne strane BDP pozitivan doprinos daju sve komponente tražnje osim neto izvoza. U prvoj polovini godine određeni rizici "na dole" su aktivirani, što se negativno odrazilo na ukupnu privrednu aktivnost. Ipak, kratkoročni indikatori iz poslednjih

nekoliko meseci ukazuju na njihovu jednokratnu prirodu, te ne postoji rizik da se putanja rasta značajnije uspori u srednjem roku. Revidiranje prvobitno projektovane stope od 3,0% je posledica negativnih kretanja u elektro-energetskom sektoru i poljoprivredi usled ekstremnih mrazeva s početka godine, odnosno izrazito nepovoljnih agrometeoroloških uslova u letnjim mesecima. Budući da je priroda ovih činilaca privremena ovim se ne ugrožava osnovni scenario razvoja. Svi fiskalni indikatori su značajno iznad postavljenih ciljeva, monetarni tokovi su stabilni i predvidivi, nastavljeni su poboljšanja na tržištu radne snage a obim spoljnotrgovinske razmene se povećava.

Mere kreatora ekonomske politike su koordinirane, adekvatno odmerene i efektne, sa fokusom na uspostavljanje trajektorije zdravog i inkluzivnog rasta, koji će biti pravedno distribuiran i kao takav smanjiti socijalne nejednakosti. Uspešnost u sprovođenju seta mera verifikovana je kontinuiranim napretkom na međunarodnim listama konkurentnosti, kao i poboljšanjem kreditnog rejtinga zemlje.

Pozitivna privredna kretanja zabeležena u 2016. godini, nastavljena su i tokom 2017. godine. Međutim, aktiviranje jednokratnih negativnih činilaca imalo je za posledicu usporavanje aktivnosti u pojedinim delatnostima sa značajnim učešćem u BDP i posledično njihov signifikantan negativan doprinos ukupnom privrednom rastu. Loši vremenski uslovi s početka godine ometali proizvodne procese u rudarstvu i proizvodnji električne energije ali i usporili građevinsku aktivnost na šta su se nadovezali nepovoljni agrometeorološki uslovi u drugom kvartalu i desetkovali prinose poljoprivrede. U prvom tromesečju 2017. godine, prema podacima RZS, zabeležen je realan međugodišnji rast privredne aktivnosti od 1,0%, dok je u drugom kvartalu ostvaren međugodišnji rast od 1,3%. Tokom trećeg kvartala slabe negativni uticaji jednokratnih činilaca na elektro-energetski sektor i građevinarstvo što rezultira ubrzanjem privredne aktivnosti koja po fleš proceni beleži međugodišnji rast od 2,1%. Na osnovu raspoloživih makroekonomskih indikatora procenjena stopa realnog rasta privredne aktivnosti u 2017. godini iznosi 2,0%.

Uzimajući u obzir evidentan oporavak elektro-energetskog sektora, istorijske proseke poljoprivredne proizvodnje, započete javne radove, impuls potrošnji koji će stići od povećanja penzija i plata u delovima javnog sektora, kao i poboljšanja međunarodnog okruženja uz unapređenu konkurentsku poziciju Srbije i stabilan rast izvoza, zadržana je projekcija privrednog rasta za 2018. godinu od 3,5% mg.

Nosioci rasta u narednoj godini će biti sektori industrije i usluga, a očekuje se da će ova dva sektora generisati dve trećine ukupnog rasta. Oporavak elektro-energetskog sektora uz stabilno visok rast prerađivačke industrije, koji je u prvih devet meseci ove godine iznosio 6,8%, obezbediće rast ukupne industrije od oko 5,5%. Projektovan je rast uslužnog sektora od 2,2%. U prvih devet meseci 2017. godine uslužni sektor beleži rast od 2,0%, te je realno očekivati njegovo ubrzanje stimulirano povećanjem penzija i plata u javnom sektoru. Vraćanje poljoprivredne proizvodnje na prosečan višegodišnji nivo obezbediće stopu rast poljoprivrede od oko 9,0%, dok se kod građevinarstva očekuje efektuiranje započetih projekata na ubrzanje građevinske aktivnosti od 4,9%. Posmatrano sa rashodne strane BDP najznačajniji izvor rasta biće privatna potrošnja, što je očekivano budući da je to dominantna komponenta rashodne strane BDP, a koja će biti stimulirana merama fiskalne relaksacije. Projektovan je rast privatne potrošnje od 2,7% čime će njen doprinos ukupnom rastu iznositi 2,0 p.p. Ono što je u dugoročnom smislu važnije jeste uloga investicija kao drugog dominantnog izvora rasta. U 2018. godini očekuje se ubrzanje investicione aktivnosti i njihov realan rast od 5,1%, čime će dati doprinos ukupnom rastu privrede od 1,0 p.p. Izvoz stabilno raste, diverzifikovan je i ne postoje rizici njegovog usporavanja u srednjem roku. Očekujemo povećanje izvoza za 8,8% i rast uvoza za 7,0% čime će neto izvoz dati blago pozitivan doprinos rastu.

Rast privredne aktivnosti praćen je pozitivnim kretanjima na tržištu rada, koja se ogledaju u rastu stope zaposlenosti i prosečne zarade. Prema podacima Ankete o radnoj snazi (u daljem tekstu: ARS) broj zaposlenih u prvom polugodištu 2017. godine, na međugodišnjem nivou je povećan za 3,8%, dok je stopa nezaposlenosti smanjena za 3,9 p.p. i iznosila je 13,2%. Rast broja zaposlenih u ovom periodu najvećim delom bio je rezultat povoljnih kretanja u sektorima industrije i usluga. Takođe, efikasnije delovanje inspeksijskih službi na suzbijanju sive ekonomije odrazilo se na rast broja formalno zaposlenih i smanjenje broja neformalno zaposlenih. Pozitivna kretanja na tržištu rada potvrđuju i podaci iz Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja (CROSO), prema kojima je prosečan broj formalno zaposlenih u periodu januar-septembar povećan za 2,9% mg. Istovremeno, prosečna neto zarada u privatnom sektoru bila je za 3,6% niža od zarade u javnom sektoru, a što je u poređenju sa 2016. godinom manja razlika za 1,7 p.p.

Ukupna prosečna neto zarada povećana je realno za 0,9% mg, i taj rast je u potpunosti bio opredeljen rastom zarada u privatnom sektoru (1,5%).

Na osnovu veoma pozitivnih rezultata zabeleženih na tržištu rada u periodu januar-septembar, kao i rasta privredne aktivnosti u prvom polugodištu, ali i očekivanog ubrzanja rasta BDP u drugom delu godine, procenjuje se da će ukupna zaposlenost ostvariti rast u 2017. godini, vođen pre svega rastom zaposlenosti u privatnom sektoru. U narednom periodu očekuje se da će rast realnih neto zarada u privatnom sektoru pratiti rast produktivnosti u privredi i biće brži nego u javnom sektoru. Projektovan je rast realnih neto zarada ali sporiji od realnog rasta BDP, kao i rast zarada u skladu sa rastom produktivnosti, što će uticati na smanjivanje jediničnih troškova rada i na poboljšanje konkurentne pozicije zemlje.

Kao rezultat niskih inflatornih pritisaka, inflacija se od početka godine nalazila u granicama dozvoljenog odstupanja od novog cilja NBS. Međutim, pre svega zbog uticaja rasta svetske cene nafte, kao i iznad sezonski uobičajenog rasta cena povrća i čvrstih goriva, inflacija se od početka godine kretala na višem nivou u poređenju sa 2016. godinom. Međugodišnja inflacija je u septembru 2017. godine iznosila 3,2%, što je najvećim delom bilo opredeljeno povećanjem cena povrća i voća, duvana, naftnih derivata, svinjskog mesa i usluga mobilne telefonije. Očekuje se da će se inflacija do kraja 2017. godine kretati u okviru aktuelne granice dozvoljenog odstupanja od cilja NBS.

Projekcija inflacije zasnovana je na očekivanim kretanjima u domaćem i međunarodnom okruženju. Procenjuje se da će se inflacija u srednjem roku kretati u okviru granica cilja ($3 \pm 1,5\%$), ali na nižem nivou u poređenju sa 2017. godinom. Očekuje se da će inflacija krajem 2018. godine iznositi 3,0%. Inflaciju će usporavati visoka baza kod cena naftnih derivata, kao i izlazak jednokratnih poskupljenja pojedinih proizvoda i usluga iz međugodišnjeg obračuna. Pored toga, na usporavanje inflacije uticaće i relativna stabilnost deviznog kursa. Inflatorni pritisci dolaziće od postepenog rasta svetskih cena primarnih poljoprivrednih proizvoda, ali i od veće agregatne tražnje. Projekcija inflacije za 2019. i 2020. godinu predviđa njeno kretanje na stabilnom i niskom nivou koji neće odstupati od okvira cilja. Ključni rizici ostvarenja projekcije inflacije odnose se na kretanja u međunarodnom okruženju, a posebno na neizvesnosti u pogledu monetarnih politika centralnih banaka vodećih zemalja.

Nakon značajnih smanjenja spoljnih neravnoteža i rekordno niskog spoljnotrgovinskog deficita u 2016. godini od 3,1% BDP, tokom 2017. dolazi do pogoršanja platnobilansne pozicije i rasta deficita na 4,6% BDP. Deficit tekućeg računa u periodu januar-avgust 2017. godine u poređenju sa istim periodom prethodne godine uvećan je za 468,2 mil. evra i iznosio je 1.168,7 mil. evra, ali i dalje je u potpunosti pokriven SDI. U periodu januar-septembar izvezeno je robe (c.i.f) u vrednosti od 11,3 mlrd evra, a uvezeno robe za 14,1 mlrd evra, što je povećanje od 13,4% i 13,1%, respektivno, u odnosu na isti period 2016. godine. Rast izvoza robe u ovom periodu rezultat je pre svega značajnog rasta izvoza gvožđa i čelika. Pozitivan doprinos poboljšanju spoljnotrgovinske razmene nastavio je da daje izvoz električnih aparata i opreme i proizvoda od kaučuka. Rast spoljnotrgovinskog deficita od 306,3 mil. evra u prvih devet meseci opredeljen je u najvećoj meri višim uvozom energenata. Nastavlja se rast privreda najvažnijih spoljnotrgovinskih partnera što će podržati visok rast izvoza u narednom periodu. Sa druge strane, očekuje se uvećan uvoz sirovina i repromaterijala za potrebe proizvodnje u uslovima rasta cena metala i energenata na svetskom tržištu, pa će ukupan doprinos neto izvoza biti negativan. Neto priliv stranih direktnih investicija u prvih osam meseci 2017. godine iznosio je 1,5 mlrd. evra, što je 10,3% više nego u istom periodu prošle godine, čime je obezbeđena pokrivenost deficita tekućeg računa od 128,7%. Za održivo smanjenje spoljnotrgovinskih neravnoteža je neophodno je dalje strukturno prilagođavanje domaće privrede i poboljšanje eksterne konkurentnosti. Nastavak sprovođenja strukturnih reformi u cilju poboljšanja poslovne klime, očuvanja makroekonomske stabilnosti i konsolidacije javnih finansija bi trebalo da obezbedi dalji priliv stranih direktnih investicija u sektore razmenljivih dobara, koji će na srednji i dugi rok poboljšati proizvodni potencijal i osigurati održivi rast. Tokom 2018. godine očekuje se poboljšanje platnobilansne pozicije usled bržeg rasta izvoza, koji će pre svega imati izvor u industrijskim delatnostima razmenljivih dobara kao i očekivano boljoj poljoprivrednoj godini, što će rezultirati smanjenjem platnobilansnog deficita na 4,2% BDP.

Nakon višegodišnjih neuspešnih pokušaja da se otkloni strukturni deficit, od 2015. godine implementiran je program konsolidacije koji podrazumeva trajno otklanjanje fiskalnih neravnoteža. Deficit opšte države smanjen je sa 6,6% BDP u 2014. godini na 1,3% BDP na kraju 2016. godine. U 2017. godini planiran je nizak deficit ali povoljna fiskalna kretanja, u najvećoj meri na prihodnoj strani, rezultirala su

očekivanim suficitom do kraja godine. Fiskalni suficit opšte države u 2017. godini, prema najnovijim procenama, iznosiće oko 32 mlrd dinara, odnosno 0,7% BDP.

U periodu od 2015. do 2017. godine procenjuje se da će strukturno fiskalno prilagođavanje iznositi oko 6% BDP, što je znatno iznad cilja koji je postavljen na početku programa (4% BDP). Dug se nalazi na silaznoj putanji, te će na kraju godine učešće duga opšte države u BDP biti za oko 8 procentnih poena BDP manje u odnosu na kraj 2016. godine i oko 10 pp BDP manje u odnosu na najviši nivo koji je dostignut krajem 2015. godine.

U toku trajanja programa fiskalne konsolidacije u dva navrata je, oprezno i bez ugrožavanja dostignute fiskalne stabilnosti, jednokratnim pomoćima, te postepenom relaksacijom rashoda za penzije (umerena povećanja od 1,25% i 1,5%), zaštićen životni standard najugroženijih kategorija penzionera. Pojednim delovima javnog sektora, prvobitno umanjene plate, su povećavane (zdravstvo, prosveta, policija i vojska) ali ukupni izdaci za plate su zadržali opadajuću putanju učešća u BDP, što je i bio cilj fiskalne konsolidacije u ovom segmentu.

Fiskalna politika u 2018. godini

Budžet za 2018. godinu dominantno je razvojnog karaktera. Fiskalni prostor na rashodnoj strani usmeren je prvenstveno na kapitalne investicije, kako bi država dala ključni doprinos povećanju ukupnih investicija i privrednom rastu. Pažljivo "popuštanje stega" fiskalne konsolidacije rezultiralo je i u povećanju plata u sektoru države (do 10% po pojedinim sektorima), uz zadržavanje konstantnog učešća ovih izdatka u BDP. Povećanje penzija od 5% je fiskalno održivo, 86,6% penzionera (svi penzioneri sa penzijama do 37.000 dinara) imaće penziju veću od one koju su primali pre sprovođenja programa konsolidacije.

Pored mera na rashodnoj strani, fiskalni prostor koristiće se delom i za smanjenje poreskog opterećenja rada. Povećanjem neoporezivog dela zarade, povećava se progresivnost u oporezivanju. Pri tome država kompenzuje privredi povećan trošak po osnovu podizanja minimalne cene rada.

U narednom srednjoročnom periodu ciljevi fiskalne politike su usmereni na održanje fiskalne stabilnosti što vodi daljem smanjenju javnog duga. Srednjoročni fiskalni okvir podrazumeva održavanje deficita opšte države na 0,5% BDP do 2020. godine. Ostvarenje fiskalnog deficita i primarnog suficita u narednom periodu omogućava da se dug već u 2018. godini spusti na nivo od oko 60% BDP. Kreiran okvir fiskalne politike u srednjoročnom periodu rezultiraće nastavkom silazne putanje javnog duga. Projekcije fiskalnih agregata u periodu od 2018. do 2020. godine zasnivaju se na projekcijama makroekonomskih pokazatelja za navedeni period, planiranoj poreskoj politici koja podrazumeva dalje usaglašavanje sa zakonima i direktivama EU i odgovarajućim merama na prihodnoj i rashodnoj strani, uključujući i reforme velikih javnih preduzeća.

Makroekonomskim projekcijama za period od 2018. do 2020. godine predviđena je kumulativna stopa rasta realnog BDP od 11,4% zasnovana na rastu domaće tražnje i oporavku investicione aktivnosti. Zadržavanje trenda ostvarenog rasta u 2019. godini i ubrzanje na 4% u 2020. godini zasnovano je, pre svega, na rastu investicione potrošnje ali i standarda stanovništva na realnim osnovama.

Osnovne makroekonomske pretpostavke za period 2017. - 2020. godine

<i>Iskazano u procentima osim ako nije drugačije naznačeno</i>	2017	2018	2019	2020
<i>Stopa realnog rasta BDP</i>	2,0	3,5	3,5	4,0
<i>BDP u tekućim tržišnim cenama (u mlrd RSD)</i>	4469	4755	5057	5417
<i>Izvori rasta: procentne promene u stalnim cenama</i>				
<i>Lična potrošnja</i>	1,8	2,7	3,4	3,8
<i>Državna potrošnja</i>	1,4	2,2	1,9	2,7
<i>Investicije u fiksni kapital</i>	4,3	5,1	4,1	5,3

<i>Izvoz roba i usluga</i>	10,0	8,8	8,4	7,9
<i>Uvoz roba i usluga</i>	8,6	7,0	7,2	7,0
Doprinos rastu BDP, p.p.				
<i>Domaća tražnja</i>	2,4	3,4	3,7	4,4
<i>Investiciona potrošnja</i>	0,8	1,0	0,9	1,1
<i>Lična potrošnja</i>	1,3	2,0	2,5	2,8
<i>Državna potrošnja</i>	0,3	0,4	0,3	0,5
<i>Spoljno-trgovinski bilans roba i usluga</i>	-0,4	0,1	-0,2	-0,4
Kretanje cena				
<i>Potrošačke cene(godišnji prosek)</i>	3,1	2,7	2,8	3,0
<i>Potrošačke cene(kraj perioda)</i>	3,0	3,0	3,0	3,0
<i>Deflator BDP</i>	2,8	2,8	2,8	3,0
Kretanja u spoljnom sektoru (%BDP)				
<i>Spoljnotrgovinski bilans roba</i>	-9,8	-9,3	-9,1	-9,0
<i>Spoljnotrgovinski bilans usluga</i>	2,3	2,6	2,9	3,0
<i>Saldo tekućeg računa</i>	-4,6	-4,2	-4,1	-3,9
<i>Direktne investicije - neto</i>	5,8	5,1	5,0	5,0
Javne finansije				
<i>Deficit opšte države (% BDP)</i>	0,7	-0,7	-0,5	-0,5

Izvor: MFIN

U skladu sa napred navedenim makro ekonomskim pokazateljima lokalna vlast je **u obavezi da realno planira svoje prihode budžeta**. Naime, prilikom planiranja prihoda potrebno je poći od njihovog ostvarenja za tri kvartala u 2017. godini i njihove procene za zadnji kvartal te godine, što predstavlja osnov za primenu gore navedenih makroekonomskih parametara, odnosno osnov za njihovo uvećanje, pri čemu ukupan rast prihoda ne sme da bude veći od nominalnog rasta BDP (projektovan nominalni rast u 2018. godini od 6,4%). Izuzetno lokalna vlast može planirati veći obim prihoda, s tim što je u tom slučaju **dužna da u obrazloženju odluke o budžetu navede razloge za takvo postupanje**, kao i da obrazloži parametre (kretanje zaposlenosti, prosečne zarade, očekivane investicione aktivnosti, promene u stepenu naplate poreza na imovinu itd.) korišćene za projekciju takvih prihoda. Ujedno, ukazujemo da je u toku izmena zakona kojim se uređuje oporezivanje dohotka građana i kojim se predviđa povećanje neoporezivog iznosa.

Ukoliko lokalna vlast očekuju prihode po osnovu donacija, aproprijacije prihoda i rashoda (izvor finansiranja 05 i 06) može planirati u skladu sa očekivanim iznosom ovih sredstava. Aproprijacije prihoda i primanja, rashoda i izdataka iz izvora finansiranja 07-Transferi od drugih nivoa vlasti, 08-Dobrovoljni transferi od fizičkih i pravnih lica i 09-Primanja od prodaje nefinansijske imovine, mogu se planirati u skladu sa realno očekivanim prilivom sredstava po tom osnovu.

Nenamenske transfere jedinice lokalne samouprave treba da planiraju u istom iznosu koji je bio opredeljen Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu ("Službeni glasnik RS", broj 99/16).

U skladu sa članom 5. Zakona o budžetskom sistemu **prihodi i primanja iskazuju se u ukupno ostvarenim iznosima, a rashodi i izdaci u ukupno izvršenim iznosima**. Pravilnikom o uslovima i načinu vođenja računa

za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa, propisani su računi za uplatu javnih prihoda tako da **svi javni prihodi i primanja, kojima se finansiraju nadležnosti lokalne vlasti, moraju biti uplaćeni na račune propisane za uplatu javnih prihoda, a ne na podračune budžetskih korisnika, čime bi se ispoštovalo ustavno načelo bruto principa (član 92. Ustava Republike Srbije).** U skladu sa članom 2. tačka 41) Zakona o budžetskom sistemu

računi dinarskih i deviznih sredstava pripadajućih korisnika sredstava budžeta lokalne vlasti i drugih korisnika javnih sredstava koji su uključeni u konsolidovan račun trezora lokalne vlasti moraju da se vode u Upravi za trezor, dok u skladu sa članom 9. stav 3. tog Zakona podračuni korisnika javnih sredstava vezuju se za samog korisnika, a ne za račun izvršenja budžeta.

4. Donošenje odluke o lokalnim komunalnim taksama za 2018. godinu

Odredbom člana 15v Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni glasnik RS", br. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14, 95/15, 83/16, 91/16, 104/16 i 96/17 - u daljem tekstu: Zakon) propisano je da se najviši iznosi lokalne komunalne takse za držanje motornih drumskih i priključnih vozila, osim poljoprivrednih vozila i mašina usklađuju godišnje, sa godišnjim indeksom potrošačkih cena koji objavljuje republički organ nadležan za poslove statistike.

Najviši iznosi lokalne komunalne takse, usklađeni sa godišnjim indeksom potrošačkih cena, Vlada je, saglasno članu 15v stav 4. Zakona, utvrdila i objavljeni su u "Službenom glasniku RS", broj 96/17.

Još jednom podsećamo da lokalna komunalna taksa za držanje motornih drumskih i priključnih vozila, osim poljoprivrednih vozila i mašina, mora biti usklađena sa članom 7. Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima ("Službeni glasnik RS", br. 41/09...9/16), odnosno sa Pravilnikom o podeli motornih i priključnih vozila i tehničkim uslovima za vozila u saobraćaju na putevima ("Službeni glasnik RS", br. 40/12...63/17), donetim na osnovu člana 7. stav 2. Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima, tako da je potrebno uskladiti vrste vozila sa navedenim zakonom i pravilnikom, a visinu komunalne takse za ta vozila utvrditi u okviru usklađenih najviših iznosa ove lokalne komunalne takse, kako bi policijske uprave bez problema vršile naplatu ovog lokalnog javnog prihoda.

Imajući u vidu da prema članu 32. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", br. 129/07, 83/14-dr. zakon i 101/16-dr. zakon) skupština jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, između ostalog, utvrđuje stope izvornih prihoda, kao i način i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada, jedinice lokalne samouprave su u obavezi da, prilikom određivanja visine lokalnih komunalnih taksi, imaju u vidu član 91. Ustava Republike Srbije, prema kome se obaveza plaćanja poreza i drugih dažbina zasniva na ekonomskoj moći obveznika. U skladu sa tim, jedinice lokalne samouprave su u obavezi da opredele visinu lokalnih komunalnih taksi koja neće ugroziti normalno funkcionisanje obveznika.

Takođe, aktom kojim se utvrđuju lokalne komunalne takse ne može se propisivati takseni osnov, odnosno proširivati predmet taksene obaveze utvrđene zakonom, s obzirom da bi to za posledicu imalo neusklađenost odluke sa Ustavom i zakonom.

5. Obim sredstava, odnosno limit rashoda i izdataka budžetskih korisnika za 2018. godinu, sa projekcijama za naredne dve fiskalne godine

Imajući u vidu veličinu potrebnog fiskalnog prilagođavanja, u ovom uputstvu utvrđuju se smernice za planiranje pojedinih kategorija rashoda i izdataka, kao i ograničenja rashoda i izdataka korisnika budžetskih sredstava.

Prilikom planiranja obima sredstava, odnosno limita rashoda i izdataka za svakog budžetskog korisnika, lokalni organ uprave nadležan za finansije **mora realno da ih planira, u skladu sa zakonom, odnosno da pođe od njihovog izvršenja u ovoj godini, kao i planiranih politika u narednom periodu.**

Planiranje mase sredstava za plate zaposlenih u 2018. godini

1. Zakonsko uređenje plata

Plate zaposlenih u javnom sektoru uređene su Zakonom o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni glasnik RS", broj 18/16).

Plate zaposlenih kod korisnika budžeta lokalne vlasti uređene su i u skladu sa Zakonom o platama u državnim organima i javnim službama ("Službeni glasnik RS", br. 62/06...99/14), Zakonom o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava ("Službeni glasnik RS", broj 116/14), Uredbom o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima ("Službeni glasnik RS", br. 44/08 - prečišćen tekst i 2/12).

Prilikom obračuna i isplate plata za zaposlene u predškolskim ustanovama i drugim javnim službama (ustanove kulture) **ne primenjuje se Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata imenovanih i postavljenih lica i zaposlenih u državnim organima, već Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama ("Službeni glasnik RS", br. 44/01...58/14).**

2. Zakonom uređena osnovica za obračun plata

Prilikom obračuna i isplate plata primenjuju se osnovice prema zaključcima Vlade Republike Srbije, do primene odredaba Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru.

I tokom 2018. godine primenjuju se odredbe Zakona o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava (u daljem tekstu: Zakon), koji je objavljen u "Službenom glasniku RS", broj 116/14 od 27. oktobra 2014. godine.

Prema članu 1. Zakona privremeno se uređuje osnovica odnosno vrednost radnog časa, vrednost boda i vrednost osnovne zarade, za obračun i isplatu plata odnosno zarada kao i drugih stalnih primanja izabranih, imenovanih, postavljenih i zaposlenih lica kod korisnika javnih sredstava.

U skladu sa članom 5. stav 1. Zakona, osnovica za obračun i isplatu plata kod korisnika javnih sredstava, utvrđena zakonom, drugim propisom ili drugim opštim ili pojedinačnim aktom, koji je u primeni na dan donošenja ovog zakona, umanjuje se za 10%.

Ništave su odredbe opšteg ili pojedinačnog akta (osim pojedinačnog akta kojim se plata povećava po osnovu napredovanja) kojima se povećavaju osnovice, koeficijenti i drugi elementi, odnosno uvode novi elementi, na osnovu kojih se povećava iznos plata i drugog stalnog primanja kod subjekata iz člana 2. ovog zakona, donet za vreme primene ovog zakona (član 4. Zakona).

Prema članu 7. Zakona, direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava lokalne vlasti, kojima se umanjuje planirani iznos sredstava za plate, dužni su da u roku od tri dana od dana izvršene konačne isplate plata za određeni mesec na račun propisan za uplatu javnih prihoda Republike Srbije uplate razliku između ukupnog iznosa plata obračunatih primenom osnovice koja nije umanjena, u skladu sa odredbama navedenog zakona sa uračunatim doprinosima, koji se isplaćuju na teret poslodavca i ukupnog iznosa plata obračunatih primenom umanjene osnovice u smislu ovog zakona sa uračunatim doprinosima, koji se takođe isplaćuju na teret poslodavca.

Direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava lokalne vlasti koji su isplatioci drugih stalnih primanja, dužni su da u roku od tri dana od dana izvršene isplate za određeni mesec na račun propisan za uplatu javnih prihoda Republike Srbije uplate razliku između ukupnog iznosa drugog stalnog primanja koji nije umanjen u smislu ovog zakona i ukupnog iznosa drugog stalnog primanja koji je obračunat sa umanjnjem u smislu ovog zakona.

Gore navedeni korisnici ne mogu opredeljavati, niti koristiti, sredstva koja su u obavezi da uplate u skladu sa navedenim članom 7. Zakona, za druge namene.

Prema članu 8. stav 2. Zakona, javno preduzeće osnovano od strane lokalne vlasti dužno je da prilikom overe obrasca za obračun i isplatu zarada dostavi nadležnom organu lokalne vlasti dokaz o uplaćenom iznosu sredstava iz člana 7. st. 1. i 2. ovog zakona za prethodnu isplatu i obračunatom iznosu sredstava iz člana 7. st. 1. i 2. ovog zakona za tekuću isplatu za to javno preduzeće i pravna lica osnovana od strane tog javnog preduzeća.

Nadležni organ lokalne vlasti je dužan da jednom mesečno, a najkasnije do 10. u mesecu za prethodni mesec dostavi ministarstvima nadležnim za način i kontrolu obračuna i isplate zarada u javnim preduzećima izveštaj o izvršenoj uplati iz člana 7. st. 1. i 2. ovog zakona.

U slučaju da obavezu iz člana 7. st. 1. i 2. ovog zakona ne izvrše korisnici javnih sredstava čiji je osnivač lokalna vlast, ministar nadležan za poslove finansija će na predlog ministarstva nadležnog za način i kontrolu obračuna i isplate zarada u javnim preduzećima rešenjem privremeno obustaviti prenos transfernih sredstava iz budžeta Republike Srbije, odnosno pripadajućeg dela poreza na zarade i poreza na dobit pravnih lica jedinici lokalne vlasti, dok se ta obaveza ne izvrši.

3. Planiranje mase sredstava za plate u odlukama o budžetu za 2018. godinu

Lokalna vlast u 2018. godini može planirati ukupna sredstva potrebna za isplatu plata zaposlenih koje se finansiraju iz budžeta lokalne vlasti, tako da masu sredstava za isplatu plata planiraju na nivou isplaćenih plata u 2017. godini, uvećanu za masu sredstava za plate za broj zaposlenih maksimalno do broja utvrđenog u Odluci o maksimalnom broju zaposlenih za 2017. godinu, a najviše do dozvoljenog nivoa za isplatu plata u skladu sa članom 36. Zakona o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu ("Službeni glasnik RS", br. 99/16).

Ukupnu masu sredstava za plate treba umanjiti za plate zaposlenih kod korisnika budžetskih sredstava koje su se finansirale iz budžeta lokalne vlasti sa ekonomskih klasifikacija 411 i 412, a više se ne finansiraju (zbog prestanka rada korisnika i sl.) odnosno za plate zaposlenih koji su radili kod tih korisnika, a koji nisu preuzeti u organe i službe uprave ili javne službe čije se plate finansiraju iz budžeta lokalne vlasti na ekonomskim klasifikacijama 411 i 412.

Tako ukupna planirana masa sredstava za plate će se uvećati u:

- organima i službama lokalne vlasti i mesnim zajednicama za 5 %,
- ustanovama socijalne zaštite za 5%,
- predškolskim ustanovama za 10%,
- ostalim javnim službama 5 %.

Sredstva za plate se planiraju na bazi postojećeg, a ne sistematizovanog broja zaposlenih.

Sredstva dobijena po osnovu umanjenja u skladu sa odredbama Zakona o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava, treba planirati na aproprijaciji ekonomskoj klasifikaciji 465 - Ostale dotacije i transferi.

Ukoliko lokalna vlast ne planira u svojim odlukama o budžetu za 2018. godinu i ne izvršava ukupna sredstva za obračun i isplatu plata na način kako je navedeno, ministar nadležan za poslove finansija može privremeno obustaviti prenos transfernih sredstava iz budžeta Republike Srbije, odnosno pripadajućeg dela poreza na zarade i poreza na dobit pravnih lica, dok se visina sredstava za plate ne uskladi sa navedenim ograničenjem.

Ministar nadležan za poslove finansija bliže će urediti način i sadržaj izveštavanja o planiranim i izvršenim sredstvima za isplatu plata i strukturu rashoda za zaposlene na ekonomskoj klasifikaciji 413-416 u 2018. godini.

Kao i u prethodnim godinama, i u budžetskoj 2018. godini, ne treba planirati obračun i isplatu poklona u novcu, božićnih, godišnjih i drugih vrsta nagrada, bonusa i primanja zaposlenih radi poboljšanja materijalnog položaja i poboljšanja uslova rada predviđenih posebnim i pojedinačnim kolektivnim ugovorima, za direktne i indirektne korisnike budžetskih sredstava lokalne vlasti, kao i druga primanja iz člana 120. stav 1. tačka 4. Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14) osim jubilarnih nagrada za zaposlene koji su to pravo stekli u 2018. godini.

Takođe, u 2018. godini ne mogu se isplaćivati zaposlenima kod direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava lokalne vlasti, nagrade i bonusi koji prema međunarodnim kriterijumima predstavljaju nestandardne, odnosno netransparentne oblike nagrada i bonusa.

Ostale ekonomske klasifikacije u okviru grupe 41 - Rashodi za zaposlene, planirati krajnje restriktivno.

U prvom kvartalu 2018. godine Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave će u saradnji sa Ministarstvom finansija razmatrati sve parametre koji utiču na određivanje maksimalnog broja zaposlenih za 2018. godinu u sistemu APV i sistemu lokalne samouprave, kao i visinu neophodnih sredstava za njihove plate. Na osnovu toga Vlada će doneti odluku kojom će se utvrditi maksimalni broj zaposlenih na neodređeno vreme u navedenim sistemima za tu godinu.

Ukoliko je broj zaposlenih utvrđen Odlukom o maksimalnom broju zaposlenih za 2017. godinu manji u odnosu na broj zaposlenih koji radi kod korisnika budžetskih sredstava na kraju 2017. godine, potrebno je izvršiti racionalizaciju i uskladiti svoje odluke o budžetu u delu planiranih sredstava za plate za 2018. godinu. U tom smislu potrebno je prilagoditi i sve ekonomske klasifikacije u okviru grupe 41 - Rashodi za zaposlene.

Sredstva za rešavanje smanjenja broja zaposlenih treba prebaciti sa ekonomskih klasifikacija 411 i 412 na ekonomsku klasifikaciju 414.

Ukoliko u toku 2018. godine budžetski korisnici usled posebnih okolnosti imaju potrebu za uvećanjem sredstava za plate na ekonomskim klasifikacijama 411 i 412, neophodno je da se ista detaljno obrazloži i dokumentuje navođenjem finansijskih efekata promena (na primer: za osnivanje nove ustanove - dokument koji potvrđuje početak rada ustanove, broj zaposlenih koji mora biti obuhvaćen Odlukom o maksimalnom broju zaposlenih, koeficijente, osnovicu i dr.).

4. Planiranje broja zaposlenih u 2018. godini

A) Zakonsko uređenje

Prema članu 2. st. 4 i 5. Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni glasnik RS", broj 68/15) (u daljem tekstu: Zakon o maksimalnom broju), Sistem autonomne pokrajine, odnosno lokalne samouprave, u smislu ovog zakona čine organi autonomne pokrajine, odnosno organi jedinice lokalne samouprave, javne službe, javna preduzeća, pravna lica osnovana od strane tih preduzeća, privredna društva i druge organizacije koje u sistemu autonomne pokrajine, odnosno lokalne samouprave **imaju obavezu prijavljivanja podataka o zaposlenima u registar koji vodi ministarstvo nadležno za poslove finansija**, odnosno zaposlene čije se plate, odnosno zarade finansiraju iz budžeta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.

Prema članu 4. stav 1. Zakon o maksimalnom broju za svaku kalendarsku godinu, aktom Vlade se utvrđuje maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu autonomne pokrajine i sistemu lokalne samouprave, na predlog Generalnog sekretarijata Vlade, uz pribavljeno mišljenje Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i Ministarstva finansija.

U članu 6. Zakona o maksimalnom broju nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno skupština jedinice lokalne samouprave, svojim aktom utvrđuje maksimalan broj zaposlenih za svaki organizacioni oblik u sistemu autonomne pokrajine, odnosno sistemu lokalne samouprave.

Član 8. Zakona o maksimalnom broju propisuje da maksimalan broj zaposlenih u sistemu lokalne samouprave predstavlja ukupan broj zaposlenih u svim organizacionim oblicima jedinice lokalne vlasti, koji će se ostvariti do završetka racionalizacije, uz ostvarene uštede za plate zaposlenih najmanje u iznosu predviđenom propisom u budžetu, a u skladu sa aktom Vlade iz člana 4. stav 1. ovog zakona.

U tački 9. Odluke o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, sistemu Autonomne pokrajine Vojvodine i sistemu lokalne samouprave za 2017. godinu ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 61/17), navodi se da u okviru maksimalnog broja zaposlenih, određenog u tač. 2, 5. i 7 ove Odluke, **svaki organizacioni oblik može imati najviše onoliki broj zaposlenih na neodređeno vreme, za koji ima obezbeđena sredstva za zarade.**

B) Ograničenje broja zaposlenih na određeno vreme

Ukupan broj zaposlenih na određeno vreme, zbog privremeno povećanog obima posla, lica angažovanih po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, zaključenih neposredno ili preko omladinske ili studentske zadruge i lica angažovanih po drugim osnovima ne može biti veći od 10% broja zaposlenih na neodređeno vreme kod organizacionog oblika (član 10. stav 1.). Organizacioni oblik koji ima manje od 100 zaposlenih može da ima najviše do 10 zaposlenih ili angažovanih lica u smislu stava 1. ovog člana (stav 2.).

V) Povećanje broja zaposlenih uz saglasnost Komisije Vlade

I za 2018. godinu će važiti odredba Zakona o maksimalnom broju kojom se propisuje da će se povećanje broja zaposlenih na neodređeno vreme, vršiti u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem, odnosno organizacioni oblici će tražiti saglasnost za povećanje broja zaposlenih preko nadležnog organa lokalne vlasti i Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave od Komisije Vlade.

Posebno ukazujemo na primenu odredbe člana 27e Zakona o budžetskom sistemu prema kojoj predškolske ustanove i ustanove kulture nisu izuzete, odnosno za novo zapošljavanje u predškolskim ustanovama i ustanovama kulture podnose se zahtevi za novo zapošljavanje.

G) Mere zaštite sredstava budžeta

Kao mera zaštite sredstava budžeta propisano je da ukoliko skupština jedinice lokalne samouprave ne donese akt kojim će izvršiti racionalizaciju broja zaposlenih u skladu sa aktom Vlade, **ministarstvo nadležno za poslove finansija može**, na predlog ministarstva nadležnog za poslove državne uprave i lokalne samouprave, **privremeno da obustavi prenos transfernih sredstava iz budžeta Republike Srbije, odnosno pripadajući deo poreza na zarade, odnosno plate (član 14. Zakona).**

TABELARNI PRIKAZI

Grupa konta 41 - Rashodi za zaposlene

Lokalna vlast je u obavezi da u odluci o budžetu za 2018. godinu, u delu budžeta koji sadrži norme bitne za izvršenje budžeta, u posebnoj odredbi iskaže **broj zaposlenih na neodređeno i određeno vreme, za koje su u budžetu lokalne vlasti obezbeđena sredstva.**

Ukoliko se izmenama ili dopunama Odluke o budžetu lokalne vlasti menjaju podaci dostavljeni u Prilogu 1, neophodno je dostaviti izmenjene (dopunjene) tabele sa obrazloženjem i dokumentacijom koja potvrđuje da je bilo neophodno izvršiti određene promene u odnosu na usvojenu Odluku o budžetu.

Tabela 1. je tabela sa podatkom o broju zaposlenih u 2017. godini i planiranim brojem zaposlenih u 2018. godini, po korisnicima budžeta lokalne vlasti, na ekonomskim klasifikacijama 411 i 412, po izvorima finansiranja.

Tabela T1 se automatski popunjava podacima iz tabela T1.1, T1.2 i T1.3 koje je potrebno popuniti.

- T1 - Ukupan broj zaposlenih čije se plate finansiraju iz svih izvora na ekonomskim klasifikacijama 411 i 412;
- T1.1 - Broj zaposlenih čije se plate finansiraju iz izvora 01 na ekonomskim klasifikacijama 411 i 412;
- T1.2 - Broj zaposlenih čije se plate finansiraju iz izvora 04 na ekonomskim klasifikacijama 411 i 412;
- T1.3 - Broj zaposlenih čije se plate finansiraju iz izvora 05-08 na ekonomskim klasifikacijama 411 i 412.

Tabele T1.1, T1.2 i T1.3 popunjavaju se tako što se popunjavaju kolone "broj zaposlenih na neodređeno vreme" i "broj zaposlenih na određeno vreme" po korisnicima i to samo u redovima sa praznim ćelijama. Osenčene ćelije se ne popunjavaju.

Ukazujemo da je obavezno da obrazloženje Odluke o budžetu sadrži Tabelu 2 (u Prilogu 1. Uputstva), u kojoj je neophodno popuniti, uporedo po korisnicima budžeta lokalne vlasti, na ekonomskim klasifikacijama 411 i 412, po izvorima, sledeće:

- masa sredstva za plate isplaćena za period I-X u 2017. godini i planirana projekcija za period XI-XII u 2017. godini u skladu sa odredbama člana 36. Zakona o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu i planirana sredstva za plate za 2018. godinu.

Prilikom popunjavanja Tabele 2. popunjavaju se samo kolone sa masom sredstava za plate po korisnicima i izvorima, tako što se unosi iznos mase sredstava samo u redovima sa praznim ćelijama, a osenčene ćelije se ne popunjavaju. Kolone sa brojem zaposlenih se automatski popunjavaju podacima iz tabele T1.

Tabela 3. je tabela sa brojem zaposlenih čije se plate isplaćuju iz budžeta sa ostalih ekonomskih klasifikacija.

Tabela 4. je tabela koja prikazuje planirana i isplaćena sredstva u 2017. godini i planirana sredstva u 2018. godini na ekonomskoj klasifikaciji 465, kao i masu sredstava i broj zaposlenih čija je plata manja od 25.000 dinara.

Tabela 5. predstavlja pregled planiranih i isplaćenih sredstava za plate i broja zaposlenih u 2017. godini i planiranih sredstava u 2018. godini na ekonomskoj klasifikaciji 414 (racionalizacija) u skladu sa planom racionalizacije.

Tabela 6. predstavlja prikaz planiranih i isplaćenih sredstava u 2017. godini i planiranih sredstava u 2018. godini na ekonomskoj klasifikaciji 416, kao i prateći broj zaposlenih po ovom osnovu. Napominjemo da se u ovoj tabeli prikazuju planirana/isplaćena sredstva za jubilarne nagrade i/ili po drugom osnovu, pri čemu je potrebno u tabeli naglasiti koji je osnov u pitanju (nagrade i sl.).

Tabela 7. odnosi se na pregled broja zaposlenih i sredstva za plate u 2018. godini po zvanjima i zanimanjima u organima jedinica lokalne vlasti, a u kojoj je potrebno uneti koeficijente, dodatke za minuli rad, dodatke za prekovremeni rad i pripravnost i broj zaposlenih u organima i organizacijama lokalne vlasti.

Tabela 8. odnosi se na pregled isplaćenih sredstava na ekonomskim klasifikacijama 413-416 u 2015, 2016, i 2017. godini, kao i planiranim sredstvima u 2018. godini.

Tabela 9. odnosi se na pregled broja zaposlenih na neodređeno i određeno vreme u 2018. godini, po kvartalima i broj zaposlenih iz Odluke o maksimalnom broju za 2017. godinu, odnosno za 2018. godinu, kada u toku 2018. godine Vlada donese Odluku o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, sistemu Autonomne pokrajine Vojvodine i sistemu lokalne samouprave za 2018. godinu. Nakon isteka svakog kvartala potrebno je da popunjenu tabelu dostavite Ministarstvu finansija na e-mail: dusanka.demic@mfin.gov.rs Štampani format tabela Priloga 1- Pregled broja zaposlenih i sredstava za plate, treba imati pečat i potpis odgovornog lica kao i broj telefona.

Gradovi i grad Beograd u konsolidovanom bilansu grada, odnosno grada Beograda, ne mogu da planiraju sredstva za plate za broj zaposlenih koji je veći od utvrđenog broja u Zakonu o načinu određivanja

maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i obezbeđenih sredstava u budžetu jedinice u skladu sa odredbama Zakona o budžetu za 2018. godinu.

Grupa konta 42 - Korišćenje usluga i roba

U okviru grupe konta koja se odnose na kupovinu roba i usluga, potrebno je realno planirati sredstva za ove namene u 2018. godini, vodeći računa da se ne ugrozi izvršavanje stalnih troškova (421 - Stalni troškovi).

Pored toga, sredstva, pre svega na ekonomskoj klasifikaciji 423-Usluge po ugovoru treba planirati u skladu sa Zakonom o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava, kojim je uređeno smanjenje drugih stalnih primanja.

Preporuka je da budžetski korisnici u budžetskoj proceduri preispitaju i potrebu smanjenja drugih naknada za rad, koje nisu obuhvaćene Zakonom (ugovori o delu, privremeno povremeni poslovi i dr), a sve u cilju fiskalnog prilagođavanja.

Posebno je prilikom planiranja ove grupe konta potreban krajnje realan pristup i sa aspekta Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama.

Takođe, potrebno je preispitati opravdanost formiranih komisija i drugih radnih tela, kao i osnivanja novih, imajući u vidu Izveštaj Državne revizorske institucije o svrsishodnosti - Opravdanost formiranja komisija i drugih stalnih i privremenih radnih tela u javnom sektoru.

Sredstva planirana u okviru ove grupe konta mora da sadrže i iznose sredstava za koje je lokalni organ uprave nadležan za finansije dao saglasnost u skladu sa Uredbom o kriterijumima za utvrđivanje prirode rashoda i uslovima i načinu pribavljanja saglasnosti za zaključivanje određenih ugovora koji, zbog prirode rashoda, zahtevaju plaćanje u više godina.

Grupa konta 45 - Subvencije i grupa konta 62 - Nabavka finansijske imovine

U okviru subvencija i budžetskih kredita neophodno je preispitati sve programe po osnovu kojih se dodeljuju subvencije i budžetski krediti, s obzirom na to da dalje mere fiskalne konsolidacije podrazumevaju racionalno korišćenje sredstava subvencija i budžetskih kredita.

Prilikom planiranja sredstava za subvencije i njihovih namena posebno treba imati u vidu sve propise koji se tiču kontrole državne pomoći.

Grupa konta 48 - Ostali rashodi

Ostale rashode, takođe treba planirati u skladu sa restriktivnom politikom koja se sprovodi u cilju održivog nivoa deficita. Prilikom planiranja navedenih rashoda, treba imati u vidu da se usled nedovoljnog iznosa sredstava na ekonomskoj klasifikaciji 483 - Novčane kazne i penali po rešenju sudova, ista povećava smanjenjem ostalih ekonomskih klasifikacija, na kojima je, zbog navedenog, neophodno prilagoditi preuzimanje obaveza, kako bi se na taj način sprečilo stvaranje docnji.

U cilju transparentnijeg prikazivanja sredstava namenjenih za finansiranje redovnog rada političkih subjekata, u skladu sa Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti potrebno je, u opisu aproprijacije ekonomske klasifikacije 481 - Dotacije nevladinim organizacijama, posebno iskazati sredstva za navedenu namenu.

Za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja jedinica lokalne samouprave sredstva opredeljena u odluci o budžetu može da prenese udruženju samo nakon sprovedenog javnog konkursa, na osnovu akta donetog od strane nadležnog organa lokalne vlasti i zaključenog ugovora nadležnog organa i udruženja.

6. Finansijska pomoć Evropske unije (IPA I i IPA II)

Jedan od izvora finansiranja projekata na lokalnom nivou je i finansijska pomoć Evropske unije, u okviru sprovođenja pomoći prema pravilima instrumenta pretpristupne pomoći (IPA I i IPA II), a u skladu sa Zakonom o potvrđivanju Okvirnog sporazuma između Vlade Republike Srbije i Komisije Evropskih zajednica (IPA I), ("Službeni glasnik RS - međunarodni ugovori", broj: 124/07) i Zakona o potvrđivanju Okvirnog sporazuma između Republike Srbije i Evropske komisije o pravilima za sprovođenje finansijske pomoći Evropske unije Republici Srbiji u okviru instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA II) ("Službeni glasnik RS - međunarodni ugovori" broj: 19/14).

Na osnovu Finansijskog sporazuma potpisanog 6. juna 2014. godine, između Vlade Republike Srbije i Evropske komisije, koji se odnosi na Nacionalni program za Srbiju za 2013. godinu u okviru IPA komponente Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija za realizaciju godišnjeg Nacionalnog programa, za sprovođenje projekata pretpristupne pomoći neophodno je obezbediti odgovarajući iznos nacionalnog sufinansiranja.

Direktni korisnici sredstava budžeta lokalne vlasti, u slučaju kada su krajnji korisnici projekta/sektorskog programa, dužni su da obezbede iznos nacionalnog sufinansiranja, u skladu sa pravilima ugovaranja i nabavki koja važe u Evropskoj uniji (tzv. PRAG pravila¹). Proceduru javnih nabavki sprovodi Telo za ugovaranje² (Ministarstvo finansija - Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava EU).

Za svaki ugovor u okviru projekta odnosno sektorskog programa predviđa se sufinansiranje u sledećim proporcijama³: sufinansiranje u iznosu od najmanje 10% od ukupne vrednosti budžeta koji se odnosi na tehničku pomoć - ugovori o uslugama; sufinansiranje u iznosu od najmanje 15% od ukupne vrednosti budžeta koji se odnosi na investicije (infrastrukturni radovi i nabavka opreme) - ugovori o nabavci i ugovori o radovima; sufinansiranje u iznosu od najmanje 10% od ukupne vrednosti ugovora koji se odnose na "grant" šeme bez obzira da li se aktivnosti odnose na institucionalnu izgradnju ili investicije.

U momentu planiranja finansijskih sredstava namenjenih za nacionalno sufinansiranje na lokalnom nivou u okviru odobrenih projekata i programa, potrebno je poštovati sledeća pravila:

- **Korisnici budžetskih sredstava odgovorni su za pravi i no planiranje, u skladu sa predviđenom dinamikom sprovođenja, iznosa rashoda i/ili izdataka za finansiranje učešća Republike Srbije u sprovođenju finansijske pomoći EU** ⁴;
- **Budžetski korisnici, koji ne isplaniraju dovoljan iznos sredstava za finansiranje učešća Republike Srbije u sprovođenju finansijske pomoći EU, moraju da izvrše preusmeravanje sredstava sa drugih svojih aproprijacija i/ili programa** ⁵;
- Sredstva planirana za finansiranje učešća Republike Srbije u sprovođenju finansijske pomoći EU ne mogu se koristiti u druge svrhe;
- Imajući u vidu da je realizacija godišnjeg IPA programa višegodišnja i da se ne podudara sa nacionalnom budžetskom godinom, potrebno je rasporediti opredeljena sredstva iz jedne godine budžeta EU u nekoliko godina budžeta Republike Srbije u skladu sa Planom javnih nabavki⁶ i ugovorom definisanom dinamikom sprovođenja⁷;
- Budžetski korisnici rashode i/ili izdatke planiraju u okviru šifre projekata/sektorskog programa za koje je predviđeno finansiranje iz izvora 01 - opšti prihod budžeta (za deo kojim se finansira nacionalno učešće - sufinansiranje).
- Prilikom planiranja sredstava za sufinansiranje **ne treba** u predlogu finansijskih planova uračunavati troškove PDV⁸.
- Budžetski korisnici odgovorni su i za planiranje troškova na ime kamata zbog kašnjenja u plaćanju, na izvoru 01, a izvan budžeta projekta/ugovora, i penala/kazni koje nastaju prilikom sprovođenja projekata/ugovora.

- Za ugovore o radovima čiji se završetak očekuje u toku 2018. godine neophodno je da budžetski korisnici planiraju veći iznos nacionalnog učešća - sufinansiranja, u iznosu od 10%9 od ukupne vrednosti ugovora, na ime troškova za dodatne i/ili nepredviđene radove.
- Za *FIDIC* ugovore o radovima neophodno je da u 2018. godini budžetski korisnik (opština Raška) planira sredstva na izvoru 01 za pokriće troškova komisije za rešavanje sporova. Minimalni iznos po projektu/ugovoru treba da iznosi 15.750,00 evra. Budžetski korisnik može, u skladu sa procenom, planirati i veći iznos od minimalnog.
- U skladu sa Okvirnim sporazumom¹⁰ i Okvirnim sporazumom za IPA II11, Republika Srbija mora da obezbedi sredstva za nadoknadu neregularno utrošenih sredstava (kao posledicu nepravilnosti ili prevara), u slučaju kada nije moguće naplatiti nastale dugove, pa u skladu sa navedenim, budžetski korisnici planiraju i rashode i/ili izdatke na ime pokrića nadoknade neregularno utrošenih sredstava. Iznos na ime pokrića nadoknade neregularno utrošenih sredstava se procenjuje na 1% ukupne planirane godišnje realizacije projekta/sektorskog programa na ekonomskoj klasifikaciji 485 - Naknada štete za povrede ili štetu nanetu od strane državnih organa, u okviru šifre projekta/sektorskog programa. Budžetski korisnici planiraju sredstva za ove namene proporcionalno svom učešću u godišnjoj realizaciji projekta/sektorskog programa;

U skladu sa Finansijskim sporazumom koji se odnosi na Nacionalni program za Srbiju za 2013. godinu u okviru IPA komponente Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija, kao i u skladu sa Planom javnih nabavki Sektora za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava EU, Ministarstva finansija i ugovorom definisanom dinamikom sprovođenja, budžetski korisnici lokalne vlasti u obavezi su da obezbede sredstva nacionalnog sufinansiranja.

U skladu sa projekcijom plaćanja Sektora za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava EU Ministarstva finansija, u nastavku su indikativni iznosi sredstava potrebnih za nacionalno sufinansiranje:

		2018.	2019.	2020.
Opština Raška	Sektorski program Životna sredina i klimatske promene - Ugovor o radovima	56.770.092,00 RSD12	13.247.092,00 RSD	1.880.491,00 RSD
	Sektorski program Životna sredina i klimatske promene - Ugovor o uslugama	1.956.362,00 RSD	708.088,00 RSD	0,00 RSD
Grad Novi Pazar	Projekat: Evropsko partnerstvo sa opštinama - Evropski PROGRES - ugovor o radovima	19.236.860,00 RSD	634.182,00 RSD	0,00 RSD

7. Smernice za iskazivanje izdataka za kapitalne projekte

Klasa 5 - Izdaci za nefinansijsku imovinu

Izdatke za nabavku administrativne, kancelarijske opreme, automobile i ostala osnovna sredstava, potrebno je planirati samo ona sredstava koja su neophodna za rad uz maksimalne uštede.

U cilju efikasnog planiranja, važno je da korisnici iskazuju kao izdatke za tekuće popravke i održavanje zgrada, objekata i opreme (za molerske, zidarske radove, popravke elektronske i električne opreme, zamena sanitarija, radijatora i slične poslove), kojima se čuva upotrebna vrednost zgrada, objekata i opreme u stanju koje je bilo u trenutku izgradnje, odnosno rekonstrukcije, kojima se obezbeđuje održavanje objekta na zadovoljavajućem nivou upotrebljivosti, koji se izvode u cilju sprečavanja oštećenja koja nastaju upotrebom objekta ili opreme i **kojima se ne uvećava njihovu investiciona vrednost**, planiraju na aproprijaciji ekonomske klasifikacije 425 - Tekuće popravke i održavanje, dok sredstva za kapitalno održavanje (značajni,

dugoročni radovi na renoviranju i unapređenju postojećih objekata i opreme, adaptacija, rekonstrukcija, sanacija i dr.), treba da planiraju na kontima grupe 51, 52 i 54. Kapitalno održavanje je održavanje koje osigurava održivost rezultata, ishoda i efekata kapitalnih projekata i doprinosi produžetku očekivanog upotrebnoog veka dobra i povećava njegovu vrednost.

Kapitalni projekti i njihov značaj

Kapitalni projekti su projekti izgradnje i kapitalnog održavanja zgrada i građevinskih objekata infrastrukture od interesa za Republiku Srbiju, odnosno lokalnu vlast uključujući usluge projektnog planiranja koje je sastavni deo projekta, obezbeđivanje zemljišta za izgradnju, kao i projekti koji podrazumevaju ulaganja u opremu, mašine i drugu nefinansijsku imovinu, a u funkciji su javnog interesa.

Kapitalnim projektima se uvećava imovina Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti putem izgradnje i kapitalnog održavanja građevinskih objekata infrastrukture i ulaganja u opremu, mašine i drugu nefinansijsku imovinu.

Kapitalnim projektom se pored izgradnje i kapitalnog održavanja zgrada i građevinskih objekata infrastrukture smatra i ulaganje u kupovinu zgrada i objekata, kao i drugu nefinansijsku imovinu čiji je vek trajanja, odnosno korišćenja duži od jedne godine, nezavisno od toga da li je kapitalni projekat iskazan kao poseban projekat unutar programa ili kao izdatak u okviru određene programske aktivnosti u budžetu.

Kapitalni projekat sadrži sve neophodne aktivnosti sa potrebnim resursima koje se planiraju i realizuju tokom celog projektnog ciklusa u skladu sa jasno definisanim ciljevima i rezultatima projekta, a u cilju postizanja održive i dugoročne upotrebne vrednosti za projektom identifikovanu grupu korisnika.

Kapitalni projekat mora predstavljati funkcionalnu celinu sa dugoročnom (preko godinu dana) upotrebnom vrednošću po završetku njegove realizacije.

Kapitalni projekat može biti zajednički projekat kada se sprovodi od strane dva ili više korisnika budžetskih sredstava, javnih preduzeća, odnosno drugih korisnika javnih sredstava, koji svojim sporazumom uređuju međusobne odnose, odnosno prava i obaveze u vezi sa realizacijom kapitalnog projekta.

Kapitalno održavanje je održavanje koje osigurava održivost rezultata, ishoda i efekata kapitalnih projekata i doprinosi produžetku očekivanog upotrebnoog veka dobra i **povećava njegovu vrednost.**

Višegodišnje planiranje kapitalnih projekata

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu kapitalni izdaci se iskazuju za tri godine u opštem delu Odluke o budžetu lokalne vlasti, bez obzira da li se kapitalni projekti ugovaraju fazno po godinama ili korisnik preuzima obaveze po ugovoru koji zahteva plaćanje u više godina.

Prilikom višegodišnjeg planiranja kapitalnih projekata korisnici polaze od:

- Opšteg dela odluke o budžetu lokalne vlasti za obaveze po ugovoru koje se odnose na kapitalne izdatke i zahtevaju plaćanje u više godina, a koje su korisnici u 2017. godini preuzeli uz saglasnost nadležnog izvršnog organa lokalne vlasti, i dužni su da takvu obavezu uključe u finansijski plan u godini u kojoj obaveza dospeva u iznosu obaveze za tu godinu i planiraju po godinama u okviru limita na svom razdelu;

- Opšteg dela odluke o budžetu lokalne vlasti za kapitalne projekte za koje nisu preuzete višegodišnje obaveze u 2017. godini, korisnici su u obavezi da analiziraju fizičku i finansijsku realizaciju tih kapitalnih projekata, u cilju efikasnije alokacije sredstava, kao i da uključe kapitalne izdatke u finansijski plan i planiraju po godinama u okviru limita na svom razdelu, za projekte čija je dalja realizacija opravdana.

Na osnovu urađenih analiza, korisnici mogu odustati od projekata čija je dalja realizacija neopravdana. Takođe, korisnici mogu planirati izdatke za nove kapitalne projekte u 2018. godini i naredne dve godine.

Prednost u planiranju novih kapitalnih projekata na izvođenju radova treba dati onima koji su strateški relevantni, koji imaju pozitivne efekte na socijalni, ekonomski, regionalni i ekološki održivi razvoj, a pre svega one koji su spremni za investicionu fazu realizacije, koji imaju plansku, projektno - tehničku dokumentaciju, rešene imovinsko-pravne odnose, građevinsku dozvolu, kao i dokumentaciju neophodnu za sprovođenje postupka javne nabavke.

Takođe, važno je planirati kapitalne projekte po godinama u onom iznosu koji je ostvariv i odgovaran sa fiskalne i ekonomske tačke gledišta, imajući u vidu nizak nivo realizacije projekata u prethodnim godinama.

Kapitalni projekti podrazumevaju angažovanje značajnih sredstava i najčešće se finansiraju iz više izvora. Kao značajan izvor finansiranja kapitalnih projekata na lokalnom nivou javljaju se kapitalni transferi od drugih nivoa vlasti.

Kapitalni projekti se mogu finansirati i iz projektnih zajmova, pa je prilikom planiranja budžeta kapitalnih projekata potrebno uključiti i sredstva projektnih zajmova namenjena za njihovu realizaciju, ali samo u iznosu za koji se procenjuje da će biti potrošen u toj godini. S obzirom na to da projektni zajmovi uglavnom uključuju i domaće učešće, korisnici su dužni da pored izdataka iz izvora 11- Primanja od inostranih zaduživanja, iskažu izdatke i iz izvora 01 - Prihodi iz budžeta, i to po svakom projektu pojedinačno.

Planiranje izdataka kapitalnog projekta

Radi efikasnijeg planiranja izdataka kapitalnih projekata korisnici budžetskih sredstava dužni su da lokalnom organu nadležnom za finansije dostave popunjene tabele date u Prilogu broj 2. i 2a. (Predlog kapitalnih projekata). U navedenim tabelama, korisnici su u obavezi da iskažu planirane izdatke za kapitalne projekte po godinama koji se odnose na izgradnju i kapitalno održavanje, po kontima na trećem i četvrtom nivou:

- 1) izdatke za izradu projektno-tehničke dokumentacije na kontu 5114 (osim ukoliko je ista već izrađena);
- 2) izdatke za eksproprijaciju zemljišta na kontu 5411;
- 3) izdatke za izvođenje radova na izgradnji, odnosno izvođenje radova na kapitalnom održavanju na kontima 5112 i 5113;
- 4) izdatke za angažovanje stručnog nadzora na kontu 5114 (osim ukoliko isti nisu planirani od strane investitora ili na neki drugi način).

Napominjemo, da korisnici prilikom popunjavanja Priloga 2 (stranica "spisak"), najpre u naslovu unesu šifru JLS, a zatim u koloni 2. nazive kapitalnih projekata, koji se unose po prioritetima definisanih u koloni 1, a koje je rangirao korisnik nakon ocene projekata. Zatim se u nastavku popunjavaju kolone od 3 - 6.

Nakon toga, unose se podaci u Prilogu 2a (stranica "po izvorima i kontima") tako što se najpre u koloni 2. navedenog priloga, iz padajućeg menija bira naziv kapitalnog projekata. Zatim, za navedeni izabrani projekat popunjavaju se ostale kolone od 3 - 24. (osim kolone 5. koja se automatski učitava).

Nakon ispravnog unosa svih podataka u kolonama u Prilogu 2a. isti se automatski učitavaju u stranicu "spisak" i to u kolonama 7 -13.

Direktni korisnici budžetskih sredstava projekte rangiraju po prioritetima na osnovu sveobuhvatne procene potreba, koji će se utvrditi na osnovu sledećih kriterijuma: relevantnosti projekta za ostvarivanje strateških ciljeva iz nadležnosti budžetskih korisnika, odnos troškova i koristi projekta (uključujući neto sadašnju vrednost, internu stopu rentabilnosti, period povraćaja ulaganja, koeficijent troškova i koristi i dr), potencijalnih rizika za realizaciju projekta, efekat projekta na društveni, ekonomski, regionalni i ekološki održivi razvoj, vodeći računa da prioritet u finansiranju imaju već započeti projekti.

U cilju unapređenja planiranja kapitalnih projekata veoma je značajna blagovremena priprema projekata koja podrazumeva da projekat prolazi kroz faze predlaganja projektne ideje, predinvesticione faze, faze

uključivanja u budžet i investicione faze. Za finansiranje predinvesticione faze projektnog ciklusa kapitalnih projekata (izradu prethodne studije izvodljivosti, odnosno prethodne studije opravdanosti sa generalnim projektom, kao i studije izvodljivosti, odnosno studije opravdanosti sa idejnim projektom), direktni korisnici budžetskih sredstava planiraju sredstva za izradu investicione dokumentacije za kapitalne projekte iz svoje nadležnosti u okviru određene programske aktivnosti, odnosno u okviru određene pozicije u finansijskom planu u minimalnom iznosu 5% od ukupno planiranih sredstava za kapitalne izdatke, u cilju pripreme novih kapitalnih projekata.

Ukoliko korisnici koji nisu planirali sredstva za izradu projektno-tehničke dokumentacije i za angažovanje stručnog nadzora, dužni su da navedu koji subjekt (institucija, organizacija, javno preduzeće itd.) je obezbedio sredstva za te izdatke i u kom iznosu ili će taj posao obavljati u okviru svog redovnog poslovanja.

8. Dostavljanje odluke o budžetu lokalne vlasti

U skladu sa ovim uputstvom i članom 40. Zakona o budžetskom sistemu, lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja direktnim korisnicima sredstava budžeta lokalne vlasti uputstvo za pripremu budžeta lokalne vlasti.

Ovo uputstvo i Prilozi sa tabelama nalaze se na internet stranici Ministarstva finansija, dok se pomoćne tabele, koji se mogu koristiti kao obrasci za izradu programskog budžeta, nalaze na internet stranici SKGO.

Odluku o budžetu sa obrazloženjem lokalna vlast dostavlja Ministarstvu finansija u **pisanoj** formi, u rokovima propisanim članom 31. Zakona o budžetskom sistemu, kao i u **elektronskoj** formi (sačinjenu u Excel tabeli), na e-mail: milan.dzaic@mfin.gov.rs i pavle.dukic@mfin.gov.rs.

Nadležni organ lokalne vlasti, u skladu sa članom 45. Zakona o budžetskom sistemu, svoju odluku o budžetu sa obrazloženjem, kao i rebalanse budžeta mora da objavi na svojoj internet stranici u cilju povećanja transparentnosti i informisanosti stručne i ostale javnosti.

Svi prilozi se dostavljaju u pisanoj formi uz odluku o budžetu, kao i u elektronskoj formi, na sledeći način:

- Prilog 1 - Pregled broja zaposlenih i sredstava za plate (sa pripadajućim tabelama) na e-mail: jls@mfin.gov.rs i dusanka.demic@mfin.gov.rs
- Prilog 2 - Pregled kapitalnih projekata (sa pripadajućim tabelama) na e-mail: emilija.vukovic@mfin.gov.rs i ivan.prvulovic@mfin.gov.rs

Napominjemo, da ukoliko se izmenama ili dopunama budžeta jedinice lokalne vlasti menjaju podaci dostavljeni u Prilogu 1, neophodno je dostaviti izmenjene (dopunjene) tabele na e-mail: dusanka.demic@mfin.gov.rs a potom i u pisanoj formi Ministarstvu finansija.

NAPOMENE:

- 1** Praktični vodič za procedure ugovaranja kod sprovođenja programa EU van njene teritorije
- 2** U skladu sa Uredbom o upravljanju programima pretpristupne pomoći Evropske unije u okviru komponente I Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) - Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija za period 2007-2013 - Sl. glasnik RS br. 140/14 i Uredbom o upravljanju programima pretpristupne pomoći Evropske unije u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA II) za period 2014-2020 - Sl. glasnik RS br. 86/15.
- 3** Navedene proporcije su preovlađujuće pravilo, od kojeg Finansijski sporazum može da predvidi eventualna odstupanja.
- 4** Član 68a Zakona o budžetskom sistemu ("Službeni glasnik RS", br.54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12 62/13, 63/13-ispravka, 108/13, 142/14, 68/2015 - dr.zakon, 103/15 i 99/16).
- 5** Ibid.
- 6** *Procurement and Grants Plan*
- 7** Imajući u vidu da postupak nabavke po PRAG pravilima zahteva više od 6 meseci, a vreme za realizaciju

konkretnog ugovora zahteva dodatni vremenski period, neophodno je u tom smislu planirati sredstva za sufinansiranje u odgovarajućem vremenskom periodu, a shodno vrsti ugovora.

8 U skladu sa članom 24, stav 1, tačka 16a Zakona o PDV

9 U slučaju Opštine Raška neophodno je da budžetski korisnik planira veći iznos nacionalnog učešća - sufinansiranja, u iznosu od 5% od ukupne vrednosti ugovora, na ime troškova za dodatne i/ili nepredviđene radove.

10 Član 29. Nadoknada novčanih sredstava u slučaju nepravilnosti ili prevare

1) Svaki dokazani slučaj postojanja nepravilnosti ili prevare, koji bude otkriven u bilo koje vreme tokom realizacije pomoći na osnovu IPA ili prilikom revizije, imaće kao posledicu nadoknadu novčanih sredstava Komisiji, koju će morati da izvrši korisnik.

2) Nacionalni službenik za odobravanje nadoknadiće, u skladu sa nacionalnim postupcima za nadoknadu, doprinos Zajednice uplaćen Korisniku, a o trošku onih koji su počinili nepravilnost, prevaru ili korupciju ili o trošku onih koji su od nje imali koristi. Ako Nacionalni službenik za odobravanje ne uspe da povрати pun ili delimičan iznos novčanih sredstava, to neće sprečiti Komisiju da nadoknadi novčana sredstva, uzimajući ih od korisnika.

11 Član 51(1) Zaštita finansijskih interesa Unije Korisnik IPA II kome su povereni zadaci sprovođenja budžeta u okviru pomoći IPA II, sprečiće, utvrditi i ispraviti nepravilnosti i prevare pri izvršenju tih zadataka. U tom cilju, korisnik IPA II izvršiće, u skladu sa načelom proporcionalnosti, prethodne (ex ante) i naknadne (ex post) kontrole, uključujući provere na terenu na reprezentativnim uzorcima transakcija i/ili uzorcima rizičnih transakcija, da bi se obezbedilo da se akcije finansirane iz budžeta delotvorno izvrše i ispravno sprovedu. Korisnik IPA II takođe će izvršiti povraćaj novčanih sredstava koja su nepropisno isplaćena i pokrenuti sudske postupke kada je to neophodno.

Član 41(1) Povraćaj sredstava

Svaki slučaj predviđen članom 51. stav 5. ovog sporazuma, koji nastane u bilo kom trenutku tokom realizacije pomoći IPA II ili prilikom revizije, imaće kao posledicu povraćaj novčanih sredstava Komisiji koji će morati da izvrši korisnik IPA II.

12 Uključeni iznosi za pokriće troškova komisije za rešavanje sporova.