

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АУТОНОМНА ПОКРАЈИНА ВОЈВОДИНА
ГРАД НОВИ САД
ГРАДСКА УПРАВА ЗА ФИНАНСИЈЕ
Број: 4-33/18-VIII
31. јул 2018. године
НОВИ САД

У складу са чланом 31. став 1. тачка 2. подтачка 1. Закона о буџетском систему ("Службени гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16 и 113/17), Градска управа за финансије доноси

У П У Т С Т В О

ЗА ПРИПРЕМУ БУЏЕТА ГРАДА НОВОГ САДА ЗА 2019. ГОДИНУ

- **Уводне напомене**

Буџет Града Новог Сада, формално и процедурално, припрема се и доноси у складу са Законом о буџетском систему ("Службени гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16 и 113/17) и подзаконским општим актима који су донети у складу са овим законом, ради његове примене, то јест спровођења.

Начин припреме и доношења буџета и финансијских планова буџетских корисника ближе је уређен у посебном поглављу Закона о буџетском систему, а односи се на све активне учеснике у буџетском систему, то јест кориснике средстава буџета Републике Србије и буџета локалне власти (у смислу Закона о буџетском систему: аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе). У истом поглављу је утврђен и буџетски календар, којим је детаљно уређена процедура, односно активности и крајњи рокови у поступку доношења буџета на републичком и локалном нивоу власти.

Према утврђеној процедури у поступку припреме буџета, сагласно поменутом буџетском календару, почетак припреме буџета на свим нивоима власти везује се за доношење Фискалне стратегије, коју усваја Влада Републике Србије у Законом утврђеном року (до 15. јуна текуће године за наредну буџетску годину), иако прописане активности у поступку припреме републичког буџета започињу и раније - у фебруару текуће године (тачније 15. фебруара). Фискална стратегија, наиме, представља основни документ Владе Републике Србије на ком се темељи припрема републичког и локалних буџета јер, по Закону, садржи средњорочне пројекције макроекономских и фискалних агрегата и индикатора, као и циљеве и смернице економске и фискалне политике Владе за средњорочни период за који се доноси Фискална стратегија (за период од три узастопне фискалне године, односно за буџетску и наредне две фискалне године).

Поступак припреме буџета у јединицама локалне самоуправе одвија се по процедури уређеној Законом о буџетском систему, у роковима одређеним календаром буџета локалне власти.

Према том календару, **1. август** текуће године крајњи је рок за почетак припреме буџета јединица локалне самоуправе за наредну буџетску годину јер до тог датума "локални орган управе надлежан за финансије доставља упутство за припрему нацрта буџета локалне власти". До 1. августа, дакле, упутство за припрему нацрта буџета локалне власти за следећу годину треба доставити директним корисницима средстава буџета те локалне власти,

а то значи обавестити директне буџетске кориснике о основним економским претпоставкама и смерницама Владе РС за припрему буџета локалне власти за наредну буџетску годину.

До тог датума би и активности које томе претходе (у случају редовног тока буџетског циклуса) требало да буду завршене: да **15. јуна** Влада усвоји Фискалну стратегију и достави је Народној скупштини на разматрање, као и локалној власти, а да **5. јула** министар финансија достави упутство за припрему одлуке о буџету локалној власти, да би припрема буџета на овом нивоу власти могла да се настави по прописаној процедури, то јест да би сви прописани рокови за извршење осталих обавеза у поступку припреме и доношења буџета јединица локалне самоуправе у потпуности били испоштовани (**15. октобар** - за доставу нацрта одлуке о буџету надлежном извршном органу локалне власти; **1. новембар** - за доставу предлога одлуке о буџету скупштини локалне власти; **20. децембар** - за доношење одлуке о буџету локалне власти од стране скупштине и **25. децембар** - за доставу одлуке о буџету локалне власти надлежном министру).

Директни корисници средстава буџета локалне власти дужни су, у складу са календаром буџета локалне власти, да до **1. септембра** текуће године доставе локалном органу управе надлежном за финансије предлог финансијског плана за буџетску и наредне две фискалне године, сачињен на основу упутства за припрему нацрта буџета које им је доставио управо орган управе надлежан за финансије.

Иако Фискална стратегија представља полазни документ у поступку доношења буџета (зато што садржи средњорочни макроекономски и фискални оквир, односно средњорочне пројекције макроекономских и фискалних агрегата и индикатора, као и циљеве и смернице економске и фискалне политике Владе за средњорочни период за који се доноси Фискална стратегија), на основу којег Министарство финансија доноси упутство за припрему нацрта буџета Републике Србије, односно упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти (сагласно којима се припремају буџети и финансијски планови корисника буџетских средстава и организација за обавезно социјално осигурање) и ове године ће поступак припреме буџета за наредну годину морати да започне без Фискалне стратегије, односно упутства Министарства финансија, с обзиром на то да Влада Републике Србије није усвојила Фискалну стратегију за наредни средњорочни период пре законског рока за почетак припреме локалног буџета.

Поучени искуством из ранијих година, када је изостанак пролећног дела буџетског циклуса (који се везује, пре свега, за доношење и усвајање Фискалне стратегије), довео до скраћивања рокова за припрему предлога финансијских планова и, у крајњем, буџета за наредну годину, приступили смо припреми и достављању овог упутства у законом предвиђеном року, не чекајући доношење Фискалне стратегије за наредни трогодишњи период, односно упутства које Министарство финансија доставља локалним властима, како би се ове године обезбедили услови за благовремену (у законском року) припрему буџета, то јест да се припрема и доношење буџета за наредну годину одвија у складу са описаном законском процедуром (по прописаном току и у датим роковима).

Да би овогодишње активности на изради и доношењу упутства за припрему буџета Града Новог Сада за следећу годину биле спроведене у складу са законом, односно у року који је законом одређен, а немајући друге (званичне) инструкције за планирање буџета, пошло се од познатих параметара за планирање, тачније од пројекција основних макроекономских показатеља и смерница за 2019. и 2020. годину, датих у Упутству за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2018. годину и пројекција за 2019. и 2020. годину, које је донео министар финансија 9. новембра 2017. године, с тим да су пројекције за 2021. годину извршене коришћењем датих параметара за 2020. годину.

- **Упутство за припрему буџета Града Новог Сада за 2019. годину**

У складу са чланом 40. Закона о буџетском систему, којим је уређено упутство за припрему буџета локалне власти, пре свега, у погледу садржаја, Градска управа за финансије припремила је ово упутство, уважавајући познате параметре за планирање (основне економске претпоставке и смернице за припрему буџета локалне власти), као и методологију израде одлуке о буџету локалне власти и предлога финансијског плана корисника средстава буџета локалне власти, дате у "Упутству за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2018. годину и пројекција за 2019. и 2020. годину", које је донео министар финансија 9. новембра 2017. године, у поступку припреме буџета за 2018. годину.

Полазећи, дакле, од раније датих и засад важећих параметара, овим упутством се корисницима буџета Града Новог Сада дају смернице, оквири и ближа упутства за припрему предлога финансијског плана и, на тој основи, буџета Града Новог Сада за наредну годину, а само Упутство, сагласно одредбама поменутог члана Закона, садржи:

- основне економске претпоставке (за 2019. годину реални раст БДП 3,5% и раст инфлације 3,0%) и смернице за припрему нацрта буџета Града Новог Сада и средњорочних планова директних корисника средстава буџета Града Новог Сада;
- опис планиране политике Града Новог Сада;
- процене прихода и примања и расхода и издатака буџета Града за 2019, 2020. и 2021. годину;
- обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана директног корисника средстава буџета Града за 2019. годину, са пројекцијама за 2020. и 2021. годину;
- поступак и динамику припреме буџета Града Новог Сада и предлога финансијских планова директних корисника средстава буџета Града;
- начин на који ће се у образложењу исказати родна анализа буџета Града и
- начин на који ће се исказати програмске информације.

Упутство је осмишљено тако да све расходе и издатке из средстава буџета планира сам корисник буџета, осим расхода искључених из предложеног обима буџетских средстава за 2019. годину, који се односе на плате, додатке и накнаде запослених (зараде), са припадајућим социјалним доприносима на терет послодавца за све буџетске кориснике, а који ће накнадно бити планирани, када буду позната, односно дата законска ограничења плата у јавном сектору и смернице за планирање наведених расхода.

Тиме је буџетским корисницима дата значајна улога и одговорност у поступку припреме и доношења буџета. Због тога би буџетски корисници у поступку планирања потребних средстава за буџетску и наредне две године морали да буду свесни своје улоге и одговорности и да планирању приступе крајње одговорно и рационално, супротно већ уобичајеној пракси у којој су корисници тражили нереално велики обим средстава за планирање расхода из своје надлежности (често без основа и без спремности за реалним сагледавањем потреба, а посебно не за исказивањем нижег нивоа потреба и средстава за финансирање појединих намена и трошкова), што је доводило до константног раста расхода, који је некад вишеструко превазилазио раст основних економских параметара (инфлације и БДП), достижући ниво када је висина јавне потрошње у односу на реалне буџетске могућности постала неодржива.

Зато се од буџетских корисника очекује да одговорно и у складу са својим потребама, као и могућностима укупног буџетског оквира, делотворно распореде предложени обим средстава по програмима, односно програмским активностима и пројектима које планирају да реализују.

Прикупљање података од корисника буџета врши се и надаље по угледу на раније коришћене обрасце захтева (за текућу потрошњу, за додатна средства из буџета и за капиталне расходе), који су, због своје форме и садржаја, најподеснији за планирање буџетске потрошње из свих извора средстава, а који су по увођењу програмске класификације "од доношења закона о буџету Републике Србије и одлука о буџетима локалне власти за 2015. годину", допуњени новим елементима и тиме прилагођени новом начину исказивања плана расхода и издатака.

Тај нови начин исказивања расхода и издатака подразумева примену програмске методологије у припреми буџета на свим нивоима власти, односно примену и законом установљене програмске класификације, која "исказује класификацију програма корисника буџетских средстава", како је одређено чланом 29. став 2. тачка 5. Закона о буџетском систему. Изменама овог закона крајем 2015. године, које су објављене у "Службеном гласнику РС", број 103/15, дефиниције појмова у вези са програмским буџетирањем проширене су и на појам "родно одговорно буџетирање", чиме су створени предуслови да се у буџетски процес уведе и принцип родне равноправности, што, сагласно Закону, подразумева родну анализу буџета и реструктурирање прихода и расхода са циљем унапређења родне равноправности.

Примени принципа родне равноправности прилагођен је и садржај предлога финансијског плана директних корисника средстава буџета Републике Србије у члану 37. Закона о буџетском систему, сагласно којем предлог финансијског плана треба да садржи и родну анализу расхода и издатака, а с обзиром на одредбу члана 41. став 2. истог Закона, по којој "у погледу садржине предлога финансијског плана директних корисника средстава буџета локалне власти сходно се примењују одредбе члана 37. овог закона", иста одредба важи, дакле, и за директне кориснике средстава буџета локалне власти, односно њихов предлог финансијског плана.

- **Основне економске претпоставке и смернице за припрему нацрта буџета Града Новог Сада за 2019. годину и средњорочних планова директних корисника буџета Града Новог Сада**

Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2018. годину и пројекција за 2019. и 2020. годину, које је донео министар финансија у поступку припреме буџета за 2018. годину, садржи основне макроекономске претпоставке, то јест пројекције за период од 2018. до 2020. године, у складу са којима се припрема буџет на овом нивоу власти.

Од свих пројектованих параметара у поменутом Упутству, за буџетирање су посебно важни они који се односе на раст бруто домаћег производа (БДП) и инфлације, а који су у овом средњорочном периоду пројектовани са следећим растом:

ПАРАМЕТАР	пројекција		
	2018.	2019.	2020.
БДП, годишња стопа реалног раста у %	3,5	3,5	4,0
Кретање цена (инфлација), крај периода, у %	3,0	3,0	3,0

При планирању буџета, то јест средстава за буџетску потрошњу у Граду Новом Саду за 2019. годину, поред параметара пројектованих за 2019. годину, треба имати у виду и раније прокламоване (и даље важеће) циљеве фискалне политике у погледу смањења учешћа јавне потрошње у БДП, као и измена у структури јавне потрошње, захваљујући, пре свега, уштедама код такозваних дискреционих расхода, који се могу умањити без угрожавања функционисања органа управе и других корисника буџета - ограничењем службених путовања само на неопходна, смањењем коришћења службених телефона, смањењем репрезентације, дотација и субвенција из буџета и других "одгодивих" расхода, који се (у сврху рационализације потрошње) могу одредити у мањем, односно минималном или реално неопходном износу па чак и обуставити јер нису законом одређени, то јест обавезујући.

У утврђивању обима средстава, односно лимита расхода и издатака корисника буџета Града Новог Сада за 2019. годину, Градска управа за финансије руководила се смерницама и препорукама из Упутства министра финансија за 2018. годину, у складу са којима је, у свом Упутству, одредила смернице за планирање појединих категорија расхода у буџету за 2019. годину.

Планирање расхода за плате запослених, који по прописаној економској класификацији расхода и издатака обухватају **плате, додатке и накнаде запослених (зараде) и социјалне доприносе на терет послодавца** (групе конта 411 и 412), обавиће Градска управа за финансије за све директне кориснике буџета Града, када буду познати параметри, односно смернице за планирање ових расхода за 2019. годину. За сада није познато будуће кретање плата у јавном сектору, с обзиром на то да посебна фискална правила, утврђена чланом 27е Закона о буџетском систему, одређују кретање плата и пензија само у периоду од 2011. до 2018. године¹. Исто тако није познат ни број запослених чије ће се плате финансирати из буџета Града Новог Сада у 2019. години јер одлука којом се одређује максималан број запослених на неодређено време у јавном сектору (систему државних органа, јавних служби, АП Војводине и систему локалне самоуправе) важи само за календарску 2017. годину. Очекујући до краја године нову одлуку о максималном броју запослених у јавном сектору, која ће бити полазна основа за припрему нацрта кадровског плана за 2019. годину и за одређивање масе средстава за плате које се финансирају из буџета, Градска управа за финансије ће прикупити све релевантне податке за билансирање плата: о коефицијентима и основици за обрачун и исплату плата и другим елементима садржаним у помоћним табелама за планирање плата запослених у директним корисницима, које су приложене уз ово упутство. Ове табеле ће попунити и, уз предлог финансијског плана, доставити Градској управи за финансије сви директни корисници, док ће Табелу 6, која се односи на индиректне кориснике, попунити само директни корисници у чијој су надлежности индиректни корисници и затим је, са осталим табелама, доставити уз предлог финансијског плана, а на основу које ће планирати плате за "своје" индиректне кориснике, када буду познати елементи за планирање плата у наредној години.

¹ Овим чланом Закона, у ставу 29, одређено је да "повећање плата и пензија може се вршити само у години у којој се на основу одговарајућих планских докумената надлежних органа очекује, односно процењује да ће учешће плата општег нивоа државе у БДП да буде до 7%, односно учешће пензија у БДП до 11%, и то највише два пута годишње, али тако да очекивано учешће плата општег нивоа државе, односно пензија у БДП након усклађивања не буде изнад наведених процената". У том случају (дакле, уколико су испуњени услови за усклађивање плата, односно пензија), о повећању плата, односно пензија, као и о проценту тог повећања одлучује Влада, на предлог Министарства финансија, како је одређено ставом 31. истог члана Закона. Познато је да су Владиним мерама штедње, које су усвојене крајем 2014. године, у Србији смањене плате и пензије у просеку за 10%. Позитивни макроекономски резултати у првих шест месеци ове године, како се најављује, дају основа за повећање плата и пензија и пре краја ове године.

С обзиром на препоруку из Упутства за 2018. годину да остале економске класификације у оквиру категорије 41 треба "планирати крајње рестриктивно", **социјална давања запосленима** требало би планирати највише до износа који је опредељен одлуком о буџету за 2018. годину (поред износа који је потребан за исплату отпремнина, потребно је навести и планирани број запослених (сачинити списак лица) који ће у току 2019. године остварити право на отпремнину).

Без обзира на препоручено рестриктивно планирање категорије 41, при планирању масе средстава за превоз запослених (за долазак и одлазак са посла), наша је препорука (с обзиром на досадашње искуство са растом цена јавног превоза и трошкова превоза у јавном саобраћају), да се најмање са растом инфлације усклађује раст трошкова за превоз на посао и са посла, у оквиру **накнада у природи и накнада трошкова за запослене**, а за број запослених који је у складу са законом, како би се обезбедило финансирање ових трошкова до краја наредне године.

Изузетак су једино **награде запосленима и остали посебни расходи** (економска класификација 416), у које су сврстане и божићне, годишње и друге врсте награда и бонуса (исплате у једнаким месечним износима за све запослене), који се и не планирају у наредној години, по угледу на препоруку из Упутства министра за 2018. годину, по којој "као и у претходним годинама, и у буџетској 2018. години, не треба планирати обрачун и исплату божићних, годишњих и других врста награда и бонуса 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 и 75/14), осим јубиларних награда за запослене који су то право стекли у 2018. години". Такође, према том Упутству, запосленима код директних и индиректних корисника буџетских средстава локалне власти не могу се исплаћивати ни "награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса". Зато у 2019. години треба планирати само исплату јубиларних награда (потребно је да сваки буџетски корисник у образложењу наведе списак запослених који ће у 2019. години остварити право на јубиларну награду, као и потребна средства за исплату награда).

Када су у питању расходи у оквиру категорије 42 (који се односе на куповину, тачније коришћење услуга и роба), по Упутству министра за 2018. годину, било је потребно "реално планирати средства за ове намене у 2018. години, водећи рачуна да се не угрози извршавање сталних трошкова (421 – Стални трошкови)", који, поред енергетских услуга (електрична енергија и грејање), комуналних услуга и услуга комуникација, обухватају и банкарске услуге и трошкове платног промета, као и трошкове закупа имовине и опреме и трошкове осигурања. Ослањајући се на досадашње искуство у погледу раста цена енергетских и комуналних услуга, као и услуга комуникација, наша је препорука да се за 2019. годину раст **сталних трошкова** усклађује најмање са планираним растом инфлације, а може да иде до нивоа који ће обезбедити њихово финансирање током целе године (сталне трошкове ће, осим банкарских услуга, за све директне кориснике планирати и извршавати Служба за заједничке послове).

С обзиром на препоруке из Упутства министра, а у циљу великих потреба фискалног прилагођавања, **трошкови путовања**, у оквиру исте категорије расхода, могу да се планирају на нивоу на којем су ови трошкови планирани у буџету Града за 2018. годину, осим трошкова који се односе на превоз ученика, а који могу да се планирају у складу са пројектованим растом инфлације.

На овогодишњем нивоу могу да се планирају и **услуге по уговору**, имајући, при том, у виду (како је Упутством препоручено) да приликом планирања расхода, односно средстава за ову економску класификацију, а на име накнада за рад ангажованих лица ван радног односа у органима Града, средства треба планирати у складу са Законом о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, сагласно којем ће доћи до смањења других сталних примања, која се финансирају као услуге по уговору. Препорука, дата у Упутству министра финансија, упућује "да буџетски корисници у буџетској процедури преиспитају и потребу смањења других накнада за рад, које нису обухваћене Законом (уговори о делу, привремено повремени послови и др.), а све у циљу фискалног прилагођавања". Посебно је Упутством упозорено да је приликом планирања ове групе расхода "потребан крајње реалан приступ и са аспекта Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама" (Закон је објављен у "Службеном гласнику РС", број 119/12, измене у бр. 68/15 и 113/17). Такође, "потребно је преиспитати и оправданост формираних комисија и других радних тела, као и оснивања нових, имајући у виду Извештај Државне ревизорске институције о сврсисходности – Оправданост формирања комисија и других сталних и привремених радних тела у јавном сектору".

И **специјализоване услуге** могу да се планирају највише до нивоа планираних средстава за ове намене у 2018. години, док **текуће поправке и одржавање** објеката и опреме (планирани према приоритетима) могу да буду увећани за раст инфлације.

У складу са пројектованом инфлацијом могу да расту и трошкови **материјала и накнаде за социјалну заштиту из буџета**, којима се финансирају права у области социјалне заштите у складу са законом.

Како смернице за планирање субвенција у Упутству за 2018. годину нису јасно одређене (осим указивања на неопходност да се преиспитају сви програми по основу којих се додељују субвенције и препоруке да "приликом планирања средстава за субвенције и њихових намена посебно треба имати у виду све прописе који се тичу контроле државне помоћи"), **субвенције**, односно расходе буџета на име субвенционисања рада градских јавних предузећа и других облика организовања, чији је оснивач Град Нови Сад, требало би планирати у минималном износу, а највише до њиховог плана у одлуци о буџету за 2018. годину, с обзиром на то да даље мере фискалне консолидације подразумевају "рационално коришћење средстава субвенција" (задржавање планираног износа за наведене расходе на нивоу плана за 2018. годину значи њихов реални пад у наредној години, због раста инфлације). При том, потребно је имати у виду да посебни програми јавних предузећа, по основу којих се додељују субвенције, морају да буду сачињени у складу са чланом 61. Закона о јавним предузећима ("Службени гласник РС", број 15/16).

Трансфери осталим нивоима власти, а у области здравства и социјалне заштите, који се сврставају у категорију 46 економске класификације расхода, чији је назив "Донације, дотације и трансфери", могу да се планирају највише до нивоа планираних средстава за ове намене у 2018. години.

На том нивоу планирају се и **дотације невладиним организацијама**, у оквиру категорије 48 - **Остали расходи**, с обзиром на препоруку министра да "остале расходе, такође, треба планирати у складу са рестриктивном политиком која се спроводи у циљу одрживог нивоа дефицита". При том, како је у Упутству министра наведено, "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". Поштујући ову препоруку, **новчане казне и пенале по решењу судова** могуће је планирати највише до износа који је опредељен Одлуком о буџету Града Новог Сада за 2018. годину ("Службени лист Града Новог Сада", бр. 66/17, 28/18 и 30/18-испр.), а наша је препорука да се и сви други расходи у оквиру категорије 48 планирају највише до њиховог овогодишњег плана, односно до нивоа који омогућава повећање планираних средстава за новчане казне и пенале по решењу судова, уколико је за те намене неопходан већи износ од овогодишњег.

Расходи и издаци за основно и средње образовање, у оквиру **трансфера** осталим нивоима власти **у области образовања**, планирају се у складу са важећим нормативима и према свим наведеним препорукама за планирање појединих група расхода, у оквиру категорија 41, 42 и 48.

Средства за **остале текуће расходе** из класе 4 и за **издатке** из класе 6, као што су отплата камата и пратећи трошкови задуживања, као и отплата главнице, због саме природе ових расхода, односно издатака, не подлежу ограничењу и планираће се на основу процене ових трошкова, а у складу са обавезама које проистичу из закључених уговора, донетих решења или других аката.

Док се текући расходи ограничавају, више или мање, дотле капитални расходи, то јест инвестиције у основна средства (зграде и грађевински објекти, машине и опрема, остале некретнине и опрема и нематеријална имовина) и у природну имовину могу да се планирају у зависности од реалних потреба корисника, али би капитална улагања требало селективно планирати, то јест утврдити приоритете, на основу свеобухватне процене потреба и предност дати оним улагањима, то јест капиталним пројектима, који ће допринети стварању повољнијег пословног амбијента за даља улагања у Граду, водећи рачуна да **приоритет** у финансирању имају већ **започети пројекти**.

Препоруке за планирање класе 5, то јест смернице за исказивање издатака за капиталне пројекте у буџету, не разликују се битније у односу на прошлогодишње Упутство министра финансија и Упутство за припрему буџета Града Новог Сада за 2018. годину, које је сачинила Градска управа за финансије. Поред законског дефинисања, то јест одређивања природе и значаја капиталних пројеката и уређивања вишегодишњег планирања капиталних пројеката, у Упутству министра је упозорено да корисници не исказују као капиталне издатке текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме, већ да расходе за те намене (за молерске и зидарске радове, поправке електронске и електричне опреме и сличне послове) планирају на апропријацији економске класификације 425 – Текуће поправке и одржавање, "док средства за капитално одржавање (значајни, дугорочни радови на реновирању и унапређењу постојећих објеката и опреме, адаптација, реконструкција, санација и др.) треба да планирају на контима групе 51, 52 и 54".

Капитални пројекти подразумевају ангажовање значајних средстава. Због тога, како је Упутством министра финансија препоручено, "предност у планирању нових капиталних пројеката на извођењу радова треба дати онима који су стратешки релевантни, који имају позитивне ефекте на социјални, економски, регионални и еколошки одрживи развој, а пре свега оне који су спремни за инвестициону фазу реализације, који имају планску, пројектно - техничку документацију, решене имовинско-правне односе, грађевинску дозволу, као и документацију неопходну за спровођење поступка јавне набавке. Такође, важно је планирати капиталне пројекте по годинама у оном износу који је остварив и одговоран са фискалне и економске тачке гледишта, имајући у виду низак ниво реализације пројеката у претходним годинама".

Капиталним пројектима, у смислу члана 2. тачка 21а Закона о буџетском систему, сматрају се "пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за Републику Србију, односно локалну власт, укључујући и услуге пројектног планирања, које су саставни део пројекта и обезбеђивање земљишта за изградњу, као и пројекти који подразумевају улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину, а у функцији су јавног интереса". То су пројекти чија реализација (извођење), односно пројектовање и изградња траје дуже од годину дана (услед сложених и бројних процедура приликом планирања, припреме и саме реализације пројекта) и чији је век трајања, односно коришћења дужи од пет година.

Капитални пројекти подразумевају, углавном, вишегодишње финансирање и релативно велике издатке у времену реализације, за које се очекује да ће донети корист, односно добит у годинама након реализације. Зато капитални пројекти утичу на будуће буџете, што захтева пажљиво планирање.

Због свега наведеног важно је планирати капиталне пројекте по годинама у оном износу који је реалан и одговоран са економске тачке гледишта.

У складу са Законом о буџетском систему, капитални издаци се исказују за три године у општем делу одлуке о буџету локалне власти, без обзира на то да ли се капитални пројекти уговарају фазно, по годинама или корисник преузима обавезе по уговору који захтева плаћање у више година.

Приликом вишегодишњег планирања капиталних пројеката, корисници полазе од Општег дела Одлуке о буџету Града Новог Сада за 2018. годину (тачније од члана 9. ове одлуке) и уговорених обавеза (које се односе на капиталне издатке), које су корисници преузели у 2018. години, уз сагласност надлежног органа Града Новог Сада, а које захтевају плаћање у више година. Такве обавезе корисници планирају појединачно по годинама и укључују у финансијски план за годину у којој обавезе доспевају, у (за ту годину) припадајућем износу обавезе.

Корисници, такође, могу да планирају и издатке за нове капиталне пројекте у 2019. години и наредне две године, за које нису преузете вишегодишње обавезе у 2018. години. У том случају корисници су у обавези да анализирају физичку и финансијску реализацију тих пројеката и да пројекте чија је реализација оправдана и који су због тога одабрани, планирају по годинама, у разделу којем припадају, као и да капиталне издатке за реализацију тих пројеката укључе у финансијски план.

Поред тога, на основу спроведених анализа, корисници могу и да одустану од пројеката чија је даља реализација неоправдана и нерационална или из других разлога неизводљива, уз одговарајуће образложење.

Корисници су у обавези да, поред издатака за вишегодишње пројекте, на исти начин искажу и капиталне издатке за једногодишње пројекте, односно за пројекте чија реализација траје годину дана.

С обзиром на обим средстава која ангажују, капитални пројекти захтевају и углавном се финансирају из више извора – поред извора 01, односно Прихода из буџета, као најчешћи извор финансирања јављају се и капитални трансфери од других нивоа власти, као и пројектни зајмови. Због тога корисници имају обавезу да по сваком пројекту појединачно, поред издатака из извора 01, искажу и издатке из других извора финансирања, "али само у износу за који се процењује да ће бити утрошен у тој години". С обзиром на то да пројектни зајмови, углавном, укључују и домаће учешће, корисници су дужни да поред издатака из извора 11 – Примања од иностраних задуживања, искажу издатке и из извора 01 – Приходи из буџета и то по сваком пројекту појединачно.

Капиталним пројектима се увећава имовина јединице локалне самоуправе. Отуда је важно да корисници не исказују текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме као капиталне издатке, већ да расходе за активности којима се "чува употребна вредност зграда, објеката и опреме у стању које је било у тренутку изградње, односно реконструкције, којима се обезбеђује одржавање објекта на задовољавајућем нивоу употребљивости, који се изводе у циљу спречавања оштећења која настају употребом објекта или опреме и којима се не увећава њихова инвестициона вредност" (јер се објекат доводи у пређашње стање), планирају као економску класификацију 425 - Текуће поправке и одржавање, док средства за капиталне пројекте, односно капитално одржавање зграда и објеката, које обезбеђује одрживост резултата капиталних пројеката, то јест доприноси продужетку очекиваног употребног века добра и повећава његову вредност, треба да планирају на одговарајућим контима категорија 51, 52 и 54.

Издатке за набавку административне и канцеларијске опреме, аутомобила и осталих основних средстава, који се не сматрају вишегодишњим капиталним инвестицијама, потребно је планирати уз максималне уштеде, тако да се планирају само набавке неопходних средстава за редован рад корисника, сагласно препоруци министра у Упутству за 2018. годину.

Набавка роба и услуга и капитална улагања у зграде и опрему морају да буду у складу са Законом о јавним набавкама ("Службени гласник РС", бр. 124/12, 14/15 и 68/15).

- **Планирана политика јавне потрошње за 2019. годину у Граду Новом Саду**

Опис планиране политике локалне власти одређен је Законом као обавезан део упутства за припрему буџета локалне власти.

Планирана политика локалне власти, у великој мери, осликава се у буџету те локалне власти, с обзиром на дефиницију из Закона о буџетском систему, по којој је буџет "основни документ економске политике Владе". Буџет јединице локалне власти јесте правни документ који утврђује план прихода и примања и расхода и издатака за једну календарску годину, али је буџет и знатно више од тога (од свеобухватног плана прихода и примања и плана расхода и издатака) јер представља једну од најважнијих локалних јавних политика и основни инструмент за реализацију пројеката од јавног значаја и за остваривање стратешких и других циљева који су садржани у развојним и другим планским документима, какви су, на пример, Стратегија одрживог развоја Града Новог Сада ("Службени лист Града Новог Сада", бр. 64/15 и 68/17), коју је донела Скупштина Града Новог Сада крајем 2015. године, а која обухвата пројекте у периоду од 2016. до 2020. године, на основу које се сачињава и акциони план са листом приоритетних пројеката (активности) и планови имплементације акционих планова, по приоритетним областима за сваку годину појединачно или, пак, Стратегија културног развоја Града Новог Сада за период 2016-2026. године ("Службени лист Града Новог Сада", број 53/16), која је донета 2. септембра 2016. године, са пратећим акционим планом или Стратегија развоја пољопривреде и руралног развоја Града Новог Сада од 2018-2022. године и Програм развоја туризма Града Новог Сада од 2018-2022. године, као и годишњи финансијски планови, програми рада и инвестициони програми јавних предузећа, које усваја Скупштина Града. Сходно томе, процена средстава у буџету и јавне потрошње у години за коју се буџет доноси треба да финансијски "подржава" планове развоја и обезбеди задовољење потреба грађана за јавним услугама. Зато је основно опредељење политике Града да се припреми реалан буџет, који је остварив и стабилан, са јасним циљевима,

политикама и програмима, а с обзиром на принцип јавности, као један од принципа који се, сагласно члану 4. Закона о буџетском систему, мора поштовати "приликом припреме и извршења буџета" и на члан 42. став 4. истог Закона, који предвиђа упознавање грађана са нацртом одлуке о буџету, потребно је да буџет буде сачињен као јасан и разумљив документ за јавност, у циљу већег учешћа јавности у дефинисању приоритета при креирању буџета, у процесу доношења одлуке о буџету. Како се приликом усвајања буџета усвајају и одлуке које су у тесној вези са буџетом (то су најчешће одлуке које дефинишу изворе прихода буџета), обавезно је у процедуру доношења ових одлука укључити и јавност, на начин предвиђен Законом.

Учешће јавности у процесу израде планова, програма, јавних политика или одлука на локалном нивоу представља један од основних принципа доброг управљања локалном заједницом, које је темељ одрживог развоја. Овај принцип обезбеђује партиципативни модел управљања и буџетски процес са обележјем партиципативности јер омогућава учешће (партиципацију) грађана јединице локалне самоуправе у доношењу одлука, а у циљу препознавања основних потреба локалне заједнице.

Увођењем програмског модела буџета у буџетски систем Србије, у складу са законом, унапређен је буџетски процес, тачније начин на који се израђују финансијски планови буџетских корисника, као и начин на који се ти планови анализирају. Успостављањем новог модела буџета унапређен је не само процес планирања и припреме буџета, него и процес управљања расходима и издацима из буџета, односно јавном потрошњом, ако се има у виду да програмско буџетирање, осим што значи успостављање новог начина планирања, подразумева и успостављање новог начина расподеле буџетских средстава (у складу са учинком или постигнутим резултатима), као и праћења остварења планираних резултата, како финансијском анализом резултата, на основу финансијских извештаја (мерено, дакле, финансијским показатељима), тако и анализом у оквиру нефинансијског извештавања, с обзиром на то да се на почетку процеса планирања дефинишу циљеви и очекивани резултати те је касније могуће проверити и то да ли су утрошена средства заиста послужила за достизање постављених циљева и дала очекиване резултате, што све обезбеђује оптимално коришћење средстава и, с тим у вези, рационално управљање јавним средствима, јасније и разумљивије циљеве употребе средстава и, у крајњем, делотворнију и рационалнију локалну самоуправу.

Зато што програмски буџет даје одговор на то у које сврхе се буџетска средства троше, на који начин је таква потрошња повезана са циљевима буџетских корисника и какви резултати се остварују, овај метод израде буџета омогућава власти да прати ефекте својих одлука, измери резултате према постављеним циљевима и да, у складу са тим, настави или промени дотадашњу политику.

Због свега тога, програмски модел буџетирања омогућава власти "предвидиво пословање", односно прецизнију процену коришћења јавних средстава те да планира јавне финансије у складу са приоритетима и на дуже рокове. Зато прелазак на програмско буџетирање представља корак од кључног значаја за побољшање ефикасности и делотворности јавне потрошње.

Буџет, на тај начин, постаје ефикаснији инструмент управљања јавним финансијама јер програмски модел омогућава идентификовање неефикасних трошења, то јест области у којима се не постижу адекватни резултати, као и области којима је потребно више улагања и, на тој основи, ефикасније усмеравање средстава.

И Законом одређен општи принцип одговорног фискалног управљања, у вези са управљањем фискалном политиком - принцип транспарентности¹, има своје упориште у програмском моделу буџета јер је овај модел транспарентнија форма планирања јавних средстава и њиховог управљања, која уводи јасну везу између планиране политике власти, односно програма које ће власт спроводити, циљева тих програма и очекиваних резултата, с једне стране и средстава потребних за њихову реализацију, с друге стране, давањем јасног одговора да ли је одређена политика била ефикасна, с обзиром на сврху трошења буџетских средстава и резултате који се тиме остварују, као и циљеве јавних политика, који ће бити остварени датим издвајањем средстава.

Доношење буџета, као свеобухватног плана прихода и примања и плана расхода и издатака, само је један од послова из надлежности јединица локалне самоуправе, дефинисаних законом, који, у вршењу своје надлежности, квалитетно и одговорно, преко својих органа, извршава Град Нови Сад.

Град обавља и друге изворне и поверене послове, у складу са Уставом Републике Србије и Законом о локалној самоуправи, као и бројним другим законским и подзаконским актима, којима се уређује надлежност, односно делокруг локалне самоуправе.

Поред извршавања редовних, законом обавезујућих, активности (које се тичу обављања комуналних послова, као што су одржавање чистоће у Граду, односно прикупљање и одношење смећа, управљање отпадним водама, водоснабдевање и топлификација, одржавање и коришћење пијаца, уређење јавног саобраћаја и јавних паркиралишта, одржавање и изградња јавне расвете, уређење паркова и зелених, рекреационих и других јавних површина, заштите животне средине, просторног планирања, и других активности), Град Нови Сад ће спроводити и одлуке и друге прописе Скупштине Града, делујући, при том, у складу са приоритетима, стратешким циљевима и програмима који су дефинисани поменутом Стратегијом одрживог развоја Града Новог Сада.

Политика Града у наредној години биће усмерена, пре свега, на унапређење и развој саобраћајне и комуналне инфраструктуре. Предвиђено је значајно улагање у комплетирање саобраћајне мреже у Граду, као и у одржавање и ширење комуналних услуга. Наставиће се започети капитални пројекти у овој области, а планирају се и други капитални пројекти, који ће се у наредном периоду финансирати средствима из буџета Града, у складу са планским документима које усвоји Скупштина Града (изградња веће јавне гараже у Шафариковој улици, завршетак изградње канализације отпадних вода у сливу Баје Пивљанина на подручју МЗ "Клиса", завршетак радова на уређењу Парка северно од Ранжирне станице и улице Радомира Раше Радујкова, са инфраструктуром и јавним осветљењем, завршетак радова на канализацији отпадних вода у Ветернику, изградња пречистача отпадних вода у насељу Бегеч, завршетак изградње зграде Радио-телевизије Војводине и други инфраструктурни пројекти).

Град ће, према билансним могућностима буџета, водити и активну политику у области образовања и у другим областима из своје надлежности (здравство, социјална заштита, култура, спорт), којом ће се обезбедити услови за њихово унапређење и доступност свим грађанима.

Поред редовног финансирања делатности образовања, Град ће у наредној години обезбедити и неопходна улагања у образовну инфраструктуру (наставак изградње објекта Музичко-балетске школе на Лиману).

¹ члан 276. став 1. тачка 5) Закона о буџетском систему

У области здравства Град ће, у законским оквирима, финансирати пројекте организација и удружења у овој области и предузимати мере за обезбеђивање и остваривање здравствене заштите од интереса за грађане на територији Града.

Већ развијена и разноврсна социјална помоћ грађанима и подршка породици и деци (разни облици материјалне подршке - у виду новчане помоћи, накнаде трошкова и друге врсте материјалне помоћи социјално угроженим лицима, а затим и услуге социјалне заштите), у складу са законом, као и финансирање програма унапређења социјалне заштите Града и даље ће имати значајан удео у буџету Града.

У области културе Град ће финансирати рад и програме установа културе, чији је оснивач, као и пројекте организација и удружења у овој области, који ће допринети квалитетнијој културној понуди и већ богатој културној традицији Града Новог Сада, али и пројекте везане за реализацију пројекта Европска престоница културе Нови Сад 2021, који ће наредних година имати за циљ да оснаже развој културне делатности и омогуће урбану регенерацију Града. Проглашење Новог Сада за Европску престоницу културе 2021. године велика је развојна шанса за Нови Сад, али и целу Србију јер се добијањем ове престижне титуле отварају нове могућности за даљи развој Града и целе наше земље и не само у области културе. Титула Европске престонице културе обезбеђује и значајна финансијска средства која додељује Европска унија, на име улагања у културну инфраструктуру и културну индустрију града престонице, а што може да буде покретач свеобухватног привредног и друштвеног развоја.

И због стицања друге титуле, Европске престонице младих 2019. године, у следећој години очекују се појачане инвестиционе и промотивне активности на припреми амбијента за реализацију овог пројекта, како би Град на најбољи могући начин, кроз вишенаменске програме, приказао свој културни, друштвени, политички и економски живот и програме развоја за младе.

Неспорно је да избор за европску престоницу младих, односно културе даје прилику за развој културних и креативних потенцијала, као и за побољшање интернационалног угледа и туристичке понуде Града. Ове две титуле - и Европска престоница културе и Омладинска престоница Европе, имају огроман значај за промоцију и брендирање Града јер се тиме Нови Сад, осим што је домаћин једног од водећих европских фестивала, и дефинитивно позиционирао као незаобилазна дестинација у Европи.

Град ће подржати и пројекте, програме и манифестације који ће, својим квалитетом и иновативношћу, доприносити осавремењавању и подизању конкурентности туристичких производа и њиховом усклађивању са потребама корисника туристичких услуга, односно бољој туристичкој понуди Града, промовисању Града као атрактивне туристичке дестинације и развоју туризма на овом подручју, како би Нови Сад постао важнији туристички центар Србије и регионално призната туристичка дестинација.

Поред спровођења редовних активности у складу са годишњим програмом заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта на територији Града Новог Сада и Програмом мера подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја на територији Града Новог Сада, у 2019. години биће реализована и набавка опреме за саобраћај за потребе Пољоредарске службе, која је организована у оквиру Градске управе за инспекцијске послове, а која обавља активности дефинисане Одлуком о мерама за заштиту пољопривредног земљишта на територији Града Новог Сада, односно послове заштите и контролу примене мера заштите пољопривредног земљишта од неовлашћеног коришћења.

Акционим планом запошљавања Града Новог Сада, који се израђује сваке године, у складу са Националним акционим планом запошљавања, као основним инструментом спровођења активне политике запошљавања на годишњем нивоу, биће обезбеђено ново запошљавање, односно повећање запослености.

Имајући у виду стање опште безбедности у Новом Саду у протеклом времену, Град ће, у законским оквирима, предузимати и мере неопходне за побољшање квалитета безбедности људи и имовине у Граду, нарочито мере које ће утицати на превенцију и спречавање насиља деце у школама, како би Нови Сад био безбеднији.

С обзиром на раније уведене мере штедње у јавном сектору, и у 2019. години очекује се наставак процеса рационализације потрошње код свих буџетских корисника. Да би се наставио процес смањивања нерационалне потрошње, а због законом установљеног концепта планирања буџета, који подразумева активну улогу корисника у самом поступку планирања, неопходно је код свих корисника буџетских средстава "ојачати" планску функцију и истовремено дефинисати јасне критеријуме по којима корисници бирају пројекте које финансирају средствима из буџета Града. Такође је неопходно да се обезбеди и одржи ефикасније коришћење расположивих ресурса, као и да се одреде приоритети у трошењу средстава за исплату текућих расхода, што би, у крајњем, довело до смањења текуће потрошње.

Значајније смањење већине текућих расхода (пре свега, материјалних трошкова и трошкова путовања и услуга, изузев услуга јавних и јавних комуналних предузећа, који су у систему јединствене буџетске класификације одређени као стални трошкови), требало би да прати истовремено и веће издвајање за капиталне (инвестиционе) расходе, односно пројекте који су кључни за функционисање и развој Града (који ће подржати привредни раст и укупан развој у Граду).

Зато се од свих корисника буџета Града очекује изузетно рестриктиван приступ у планирању расходне стране буџета, то јест да уважавају основе политике Града и поштују утврђене лимите буџетске потрошње за 2019. годину приликом израде свог предлога финансијског плана (у којем би морали да се придржавају датих ограничења везаних за буџетску потрошњу у наредној години), за шта је потребно да благовремено преиспитају све расходе, као и да предузму одговарајуће мере за побољшање ефикасности и оптимизације потрошње, како би се обезбедило адекватно финансирање њиховог рада.

Јавну потрошњу Града чини и потрошња јавних предузећа чији је оснивач Град Нови Сад, код којих је, такође, неопходан рационалан приступ планирању потрошње која ће, у складу са законом, бити под надзором оснивача. Предвиђа се редовна контрола пословања у овим јавним предузећима, која подразумева контролу расхода, као и контролу цена јавних услуга (које утврђује Град, као оснивач јавних предузећа која те услуге пружају), а на основу редовних извештаја о реализацији програма пословања, које ће Граду, као оснивачу, подносити градска јавна предузећа.

На приходној страни буџета очекује се да текући приходи буду уједначени у расту. Без обзира на испољене тенденције у остваривању прихода Града, неопходно је наставити раније започете активности пореске администрације у Граду, усмерене на реалнији (а то значи већи) обухват обвезника и ефикаснију наплату припадајућих изворних прихода Града, што би обезбедило раст кључних градских прихода.

У случају пада прилива средстава, Град би морао да предузме мере за смањење расхода до нивоа који дозвољава реализација приходне стране (нарочито мере за редуковање административне потрошње свих корисника буџета, што је у складу са мерама штедње), а на свим корисницима је одговорност да извршавају обавезе у законом утврђеним роковима, како се не би угрозило остваривање средстава буџета због примене законских мера, предвиђених у случајевима поступања корисника у супротности са законом који регулише рокове измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама.

Међутим, обавезе према кредиторима (за кредит и обвезнице), у складу са ануитетним плановима, извршаваће се приоритетно, при чему није предвиђено ново задуживање у 2019. години.

Не само обавезе према кредиторима, него и друге законске обавезе биће у приоритету извршилаца политике Града.

Град ће настојати да и надаље остварује успешну сарадњу са међународним и регионалним организацијама. Пре свега, очекује се наставак сарадње са Европском комисијом на реализацији уговорених и раније започетих пројеката, али и нових пројеката, у складу са донетом Стратегијом одрживог развоја Града Новог Сада (што је, иначе, био услов за остваривање помоћи од Европске уније јер само градови који имају стратешке документе могу да аплицирају за средства Европске уније).

У извршавању свих уговорених и законских обавеза, као и послова и задатака који се односе на локалну самоуправу, а у циљу обезбеђивања несметаног и континуираног функционисања свих корисника буџетских средстава, неће бити заборављени интереси и потребе грађана јер свака озбиљна и одговорна политика локалне власти потврђује се у стварању услова за развој локалне заједнице и сигурнији и квалитетнији живот њених грађана.

- **Процена прихода и примања и расхода и издатака буџета Града Новог Сада за 2019, 2020. и 2021. годину**

Законом о буџетском систему уведени су трогодишњи оквири расхода у циљу унапређења целокупног буџетског процеса и средњорочног планирања. Увођење трогодишњег оквира расхода треба да спречи неконтролисану експанзију јавних расхода на средњи рок и да индиректно повећа буџетску дисциплину.

Полазну основу за планирање обима буџета Града за 2019. и наредне две године чине укупно планирани приходи, као и расходи и издаци по Одлуци о буџету Града Новог Сада за 2018. годину, с обзиром на то да је процена прихода буџета Града за прву годину наредног средњорочног периода, то јест за 2019. годину, сачињена полазећи од плана средстава буџета за 2018. годину, а након анализе остварења средстава у протеклих шест месеци ове године, имајући, при том, у виду прописане стопе учешћа Града у републичким приходима и Упутство министра финансија, односно дате пројекције основних макроекономских показатеља (за 2021. годину су, како је наведено, коришћене пројекције, то јест параметри одређени за 2020. годину).

С обзиром на досадашњи тренд у остваривању средстава буџета, приходи за 2019. годину планирани су у износу од 19.270,0 милиона динара, за 2020. годину планирано је 19.983,0 милиона динара, док је за 2021. годину планирано 20.630,0 милиона динара, а посматрано по врстама прихода (у складу са прописаном економском класификацијом), како је дато у следећој табели:

Табела 1

- у 000 RSD

Ред. број	Опис	Екон. класиф. класа, категорија	2019.	2020.	2021.
1.	ТЕКУЋИ ПРИХОДИ	7	19.270.000	19.983.000	20.630.000
1.1	Порески приходи	71	13.595.581	14.146.870	14.640.190
1.2	Непорески приходи	74+77	4.755.737	4.917.448	5.071.128
1.3	Донације и трансфери	73	918.682	918.682	918.682
2.	ПРИМАЊА ОД ПРОДАЈЕ НЕФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	8	0	0	0
2.1	Примања од продаје основ. средстава	81	0	0	0
2.2	Примања од продаје залиха	82	0	0	0
2.3	Примања од продаје природне имовине	84	0	0	0
3.	ПРИМАЊА ОД ЗАДУЖИВАЊА И ПРОДАЈЕ ФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	9	0	0	0
3.1	Примања од задуживања	91	0	0	0
3.2	Примања од продаје финанс. имовине	92	0	0	0
	УКУПНА СРЕДСТВА (1+2+3)	7+8+9	19.270.000	19.983.000	20.630.000

Планирана средства буџета Града Новог Сада у наредној години, исказана у Табели 1 по економској класификацији, могу се исказати и по врстама примања утврђеним у Закону о финансирању локалне самоуправе ("Службени гласник РС", бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14, 95/15, 83/16, 91/16 и 104/16-др.закон и 96/17), како је дато у следећој табели:

Табела 2

- у 000 RSD

Ред. број	ВРСТА ПРИХОДА	2019.	2020.	2021.
1.	Изворни приходи	8.384.043	8.682.634	8.978.120
1.1	Порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон	2.926.702	3.043.770	3.165.521
1.2	Таксе	840.065	868.895	893.132
1.3	Накнаде	380.000	383.600	387.264
1.4	Новчане казне	26.800	27.610	28.420
1.5	Остали изворни приходи	4.210.476	4.358.759	4.503.783
2.	Приходи од осталих нивоа власти	10.885.957	11.300.366	11.651.880
2.1	Уступљени порези	9.799.320	10.209.151	10.556.068
2.2	Уступљене накнаде	19.525	20.025	20.550
2.3	Остали уступљени приходи (новчане казне)	148.430	152.508	156.580
2.4	Трансфери од осталих нивоа власти	918.682	918.682	918.682
3.	Примања	0	0	0
3.1	Примања од продаје нефинанс. имовине	0	0	0
3.2	Примања од задуживања и продаје финансијске имовине	0	0	0
	УКУПНО (1+2+3)	19.270.000	19.983.000	20.630.000

Приходи буџета Града за 2019. годину пројектовани су, дакле, на основу остварења средстава буџета до краја јуна 2018. године и имајући у виду неке, већ уобичајене, поставке у планирању прихода (порески приходи пројектују се у складу са номиналним растом БДП, а непорески у складу са инфлацијом), очекујући, при том, да ће се досадашњи тренд у наплати прихода наставити и даље, у наредном периоду, с обзиром на непромењене услове, то јест важећу правну регулативу која уређује фискални капацитет локалне самоуправе.

Подела прихода на пореске и непореске установљена је Законом о буџетском систему, при чему су порески приходи одређени као "врста јавних прихода које држава прикупља обавезним плаћањима пореских обвезника, без обавезе извршења специјалне услуге за узврат", а непорески приходи као "врста јавних прихода који се наплаћују правним или физичким лицима за коришћење јавних добара (накнаде), пружање одређене јавне услуге (таксе), због кршења уговорних или законских одредби (пенали и казне), као и приходи који се остваре употребом јавних средстава".

У оквиру прихода, трансферна средства из републичког буџета, која се уступају буџету јединица локалне самоуправе у складу са законом, а која се јединицама локалне самоуправе са подручја АП Војводине уплаћују преко покрајинског буџета, као ненаменски трансфер, планирана су у истом износу који је Граду Новом Саду утврђен у Закону о буџету Републике Србије за 2018. годину ("Службени гласник РС", број 113/17), по угледу на препоруку у Упутству за 2018. годину.

Потребно је напоменути да су наведеном пројекцијом средстава за 2019. годину обухваћени само приходи из буџета, то јест само приходи из извора финансирања који је прописаном класификацијом извора¹ означен шифром 01. Другим речима, у наведену процену средстава нису укључени приходи од донација и евентуална примања од продаје финансијске и нефинансијске имовине, као ни евентуални трансфери од осталих нивоа власти, по основу одобравања средстава за финансирање пројеката за које корисници буду конкурисали.

У пројекцији средстава за 2019. годину, а због реалније слике стања јавних финансија и потрошње у наредној буџетској години, нису узета у обзир ни средства која су у протеклом периоду, из године у годину, остајала неутрошена по завршетку буџетске године и, као таква, преношена за потрошњу у наредном периоду, зато што би укључивање у потрошњу и такозваног суфицита средстава из ранијих година, у овој фази припреме буџета Града за наредну годину (са прелиминарним пројекцијама) могло да створи погрешну слику о јавним финансијама и потрошњи у Граду, а још више зато што ће у поступку припреме нацрта буџета ова средства бити распоређена по корисницима и ближим наменама, у процесу одлучивања надлежних органа.

Део средстава од изворних и уступљених накнада, који је намењен за реализацију посебних програма у области саобраћаја, туризма, пољопривреде, комуналне потрошње и заштите животне средине, које доноси или на које даје сагласност Скупштина Града Новог Сада, односно Градско веће Града Новог Сада, планиран је на основу предлога градских управа које прате реализацију ових програма.

Део средстава по основу локалних комуналних такси, планиран је на основу пројекција градских управа које су Одлуком о локалним комуналним таксама ("Службени лист Града Новог Сада", бр. 56/12, 69/13, 21/14, 33/14, 35/14-испр. 47/14, 69/14, 74/16, 21/17 и 68/17) задужене за наплату таксе, односно вођење евиденције таксених обвезника, а средства од боравишне таксе, према пројекцији

¹ према члану 8. Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем ("Службени гласник РС", бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 20/18 и 36/18)

Градске управе за привреду, која врши надзор над спровођењем Одлуке о боравишној такси ("Службени лист Града Новог Сада", број 62/15).

Процена расхода и издатака буџета Града Новог Сада за наредну годину сачињена је на основу њиховог плана за 2018. годину, а имајући у виду досадашње трендове у финансирању јавне потрошње у Граду и узимајући за основне економске претпоставке реални раст БДП и стопу инфлације за 2019. годину (реални раст БДП 3,5%, а раст инфлације 3,0%).

Полазећи од ових пројекција, као и смерница за планирање појединих категорија расхода, према Упутству министра за 2018. годину, пројектовани су укупни расходи и издаци буџета Града Новог Сада, који исказани у Табели 3, према економској класификацији, износе појединачно у хиљадама динарима, и то:

Табела 3

- у 000 RSD

Ред. број	Опис	Екон. класиф. класа, категорија	2019.	2020.	2021.
	УКУПНИ РАСХОДИ И ИЗДАЦИ (1+2+3)	4+5+6	19.270.000	19.983.000	20.630.000
1.	ТЕКУЋИ РАСХОДИ	4	16.948.478	17.108.869	17.284.965
1.1	Расходи за запослене	41	3.610.821	3.615.540	3.620.401
1.2	Коришћење услуга и роба	42	6.086.362	6.250.541	6.428.977
1.3	Отплата камата и пратећи трошкови задуживања	44	153.161	127.701	103.037
1.4	Субвенције	45	618.778	618.778	618.778
1.5	Донације, дотације и трансфери	46	3.208.578	3.208.578	3.208.578
1.6	Социјално осигурање и социјална заштита	47	565.130	582.084	599.546
1.7	Остали расходи	48	2.187.546	2.187.546	2.187.546
1.8	Средства резерве	49	518.102	518.102	518.102
2.	КАПИТАЛНИ РАСХОДИ (Издаци за нефинансијску имовину)	5	1.840.972	2.393.581	2.860.641
2.1	Основна средства	51	1.732.839	2.252.354	2.691.428
2.2	Залихе	52	18.248	23.832	28.555
2.3	Природна имовина	54	89.886	117.394	140.658
3.	ИЗДАЦИ ЗА ОТПЛАТУ ГЛАВНИЦЕ И НАБАВКУ ФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	6	480.550	480.550	484.394
3.1	Отплата главнице	61	480.550	480.550	484.394
3.2	Набавка финансијске имовине	62	0	0	0

Укупно планирана средства за потрошњу у 2019. години распоређују се по корисницима, на основу утврђеног нивоа права буџетских корисника за 2018. годину и планираних апропријација за поједине врсте расхода, односно издатака.

Проценом буџетских средстава и расхода и издатака за наредну годину треба да се обезбеди финансирање приоритетних програма, услуга и активности којима се испуњавају економске, социјалне и друге потребе грађана Града Новог Сада. С обзиром на уобичајени несклад потреба и средстава, неопходно је да се приликом израде буџета за 2019. годину уваже дате смернице и ограничења.

- **Предлог обима средстава за финансирање расхода и издатака буџетских корисника за 2019. годину**

Упутство које припрема локални орган управе надлежан за финансије као акт о планирању буџета, мора да буде свеобухватно јер даје оквир могуће потрошње јавних средстава у години за коју се буџет доноси.

Правни основ за утврђивање предлога обима средстава у финансијским плановима директних и индиректних корисника средстава буџета локалне власти садржан је у члану 40. став 2. тачка 4. Закона о буџетском систему.

Предлог обима средстава за финансирање расхода и издатака корисника буџетских средстава за 2019, 2020. и 2021. годину, који је саставни део овог упутства, сачињен је полазећи од утврђених дугорочних циљева економске и фискалне политике Владе Републике Србије и на томе заснованих опредељења и пројекција, према којима је тежиште буџетске потрошње и у наредном периоду усмерено на капитална улагања, то јест повећање капиталне потрошње, уз истовремено смањење текуће потрошње.

Укупно предложени обим средстава за 2019. годину не представља просто увећање буџета за 2018. годину пројектованом стопом раста инфлације за 2019. годину, већ је свака врста расхода у буџету планирана према макроекономским смерницама и препорукама из Упутства које је донео министар финансија у поступку припреме буџета за 2018. годину.

Предлог обима средстава утврђен је полазећи од планираних буџетских средстава за финансирање текућих и капиталних расхода корисника у 2018. години, односно од организационе и функционалне структуре расхода и издатака, као и надлежности корисника, према Одлуци о буџету Града Новог Сада за 2018. годину и одговарајућих стопа раста за поједине категорије расхода, у складу са вишегодишњим настојањем, односно препорукама за смањење јавне потрошње и њеног учешћа у БДП.

Предложени обим средстава утврђен је, дакле, према постојећем броју корисника буџета и утврђеном нивоу права за 2018. годину и, као такав, представља износ који је потребан за редовно функционисање корисника буџета и извршавање законских обавеза из њихове надлежности на терет средстава буџета Града у идућој буџетској години.

У тако утврђеном предлогу обима средстава за финансирање расхода у наредној години изузета су средства намењена за финансирање плата запослених у директним и индиректним буџетским корисницима (економске класификације 411 и 412, укључујући и 465, која се односи на обавезу свих корисника буџетских средстава према члану 7. Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава из "Службеног гласника РС", број 116/14), а затим и средства за расходе који се финансирају из очекиваних других извора средстава буџета (донације, трансфери од другог нивоа власти и други), као и средства за расходе капиталног карактера, какви су капиталне субвенције и капитални трансфери (економске класификације 4512 и 4632) и за издатке класа 5 и 6 који се односе на нефинансијску имовину (основна средства, залихе, драгоцености и природна имовина), односно финансијску имовину.

На основу овог упутства и предлога обима средстава, корисници буџета су у обавези да сачине пројекције прихода и примања и расхода и издатака, односно да припреме предлог финансијског плана за наредну буџетску годину.

Имајући у виду да је због датих билансних ограничења у планирању буџета Града Новог Сада обим средстава код свих корисника буџета утврђен врло рестриктивно, неопходно је да корисници буџета преиспитају важеће нормативе потрошње и планирању потреба за наредну годину приступе крајње рестриктивно, економски рационално и друштвено одговорно.

Рестриктивно и економски рационално планирати буџетску потрошњу значи смањити, колико је могуће, дискреционе расходе, док капитални расходи могу да се повећају, у настојању да се ојача развојна оријентација буџета.

У том смислу, пошто корисници сагледају потрошњу у овој и у претходним годинама, потребно је да утврде сегменте потрошње на којима се евентуално може извршити рационализација или постићи уштеда, сагледавањем расхода који се у текућој години извршавају у већем обиму од очекиваног и расхода на које се може утицати, као и оних који се безусловно морају испоштовати, а приликом распореда предложеног обима средстава треба да одреде приоритете, то јест обезбеде, пре свега, средства за најнужније расходе који омогућавају редовну делатност, односно несметано функционисање корисника (значи, за сталне трошкове, трошкове превоза на посао и са посла, материјал за хигијену и домаћинство, а код школа још и материјал за извођење наставе и трошкове превоза ученика, у складу са законом и слично).

Због рестриктивног приступа планирању, односно финансирању јавне потрошње, веома је битно да су приоритети исправно одређени, како у случају недостатка средстава не би било доведено у питање извршавање основне функције буџетског корисника. То подразумева висок степен одговорности буџетских корисника за правилно и рационално распоређивање средстава по активностима и пројектима, односно програмима које реализују.

- **Поступак и динамика припреме буџета Града Новог Сада и предлога финансијских планова директних корисника буџетских средстава**

На самом почетку овог упутства, у Уводним напоменама, било је речи и о поступку и динамици припреме буџета локалне власти, али како је то обавезан део садржаја упутства, по члану 40. Закона о буџетском систему, у овом делу Упутства детаљније је описан ток буџетског циклуса на локалном нивоу власти, а на примеру Града Новог Сада.

Чланом 31. Закона о буџетском систему утврђен је буџетски календар, којим је ближе уређен поступак припреме и доношења републичког буџета, односно буџета локалне власти, као саставног дела буџетског система Републике Србије. Утврђеним буџетским календаром уређени су и динамика и крајњи рокови финансијског планирања, то јест припреме и доношења планова директних корисника, односно буџета, као и обавезе и одговорности појединих учесника у процесу припреме и доношења буџета.

Према буџетском календару, кључну улогу за припрему буџета за наредну годину, на свим нивоима власти, има усвајање Фискалне стратегије од стране Владе Републике Србије, јер је то полазна основа за доношење упутства за припрему буџета од стране надлежних органа, с обзиром на то да Фискална стратегија садржи економску и фискалну политику Владе са пројекцијама за буџетску и наредне две фискалне године.

Процес припреме буџета у јединицама локалне власти, који се одвија по процедури уређеној овим законом и у роковима одређеним буџетским календаром, започиње издавањем упутства за припрему нацрта буџета локалне власти од стране локалног органа управе надлежног за финансије.

Упутство се израђује на основу пројекција основних макроекономских параметара за планирање јавне потрошње у наредном средњорочном периоду, садржаних у Фискалној стратегији, односно упутству које доноси министар финансија.

Упутством, које локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима средстава буџета јединице локалне власти најкасније до 1. августа текуће године, започиње процес израде предлога финансијских планова свих корисника средстава буџета јединице локалне власти.

Обавеза је директних корисника буџетских средстава да на основу упутства за припрему буџета сачине предлог финансијског плана за наредну годину, полазећи од предложеног обима средстава и уважавајући пројекције и смернице из упутства локалног органа управе надлежног за финансије, а, потом, и да предлог овом органу доставе, у року утврђеном законом, односно буџетским календаром (до 1. септембра).

Након што у датом року прикупи сва потребна документа и информације, локални орган управе надлежан за финансије отпочиње процедуру разматрања предлога и захтева корисника буџетских средстава у погледу њихове усаглашености са циљевима локалне политике утврђене упутством, као и са предложеним обимом средстава и расхода, анализом података и објашњења који су дати у предлозима финансијских планова, а ради њиховог укључивања у нацрт буџета.

У случају Града Новог Сада, при изради предлога финансијског плана за 2019. годину, корисници буџета Града треба да планирају расходе и издатке до нивоа утврђеног овим упутством, водећи рачуна, при том, о уговореним и другим обавезама и донетим одлукама, од стране Скупштине или другог надлежног органа Града Новог Сада.

Сагласно закону, директни корисник буџетских средстава, који у својој надлежности има индиректне кориснике, одговоран је за благовремено достављање упутства (са пратећим табелама и прилозима) индиректним корисницима за које су у буџетском смислу одговорни, као и за прикупљање финансијских планова индиректних корисника и њихово обједињавање у предлогу финансијског плана за наредну годину, који ће доставити органу управе надлежном за финансије у утврђеном року. Зато, по пријему Упутства Градске управе за финансије, пошто буду упознати са обимом средстава који им је предложен за потрошњу у 2019. години, као и са начином планирања расхода и издатака, директни буџетски корисници који у својој надлежности имају индиректне кориснике обавештавају индиректне кориснике (достављајући им упутство) о основним економским претпоставкама и смерницама за припрему буџета Града за наредну годину и истовремено одређују рок у којем ће им индиректни корисници доставити податке неопходне за израду предлога финансијског плана. У одређивању рока за достављање предлога индиректних корисника из њихове надлежности, сваки директни корисник треба да процени време потребно за израду обједињеног (збирног) предлога, као и за евентуалне консултације са индиректним корисницима у процесу припреме предлога плана. По истеку тог рока и на основу добијених података, директни корисник обједињује податке из финансијских планова индиректних корисника са предлогом финансијског плана за своју функцију и доставља га Градској управи за финансије, у року који утврди ова управа (најкасније до законом одређеног 1. септембра).

Упутство Градске управе за финансије, по свом карактеру, је опште јер се односи на све кориснике буџета Града, а директни корисници могу својим индиректним корисницима да доставе текст овог упутства у целости или измењен, односно прилагођен специфичностима своје надлежности, са додатним објашњењима циљева и параметара или захтевима, ако је потребно, за достављање посебних, додатних података који произилазе из специфичности појединих корисника, с тим да морају да доставе исте табеле, односно образце захтева свим својим корисницима.

Имајући у виду да предлози финансијских планова директних корисника (који укључују и предлоге планова индиректних корисника из њихове надлежности) чине основ за доношење буџета, јер Законом прописан посебни део буџета "исказује финансијске планове директних корисника буџетских средстава", неопходно је да предлог финансијског плана буде реалан и свеобухватан, да садржи приказ свих активности које ће корисници обављати у току буџетске године, као и процену финансијских потреба директног корисника и свих прихода, односно извора средстава из којих ће се ове потребе финансирати.

Предлог финансијског плана директни корисници буџетских средстава израђују на основу упутства за припрему буџета, како је утврђено у Закону о буџетском систему, односно на основу предложеног обима средстава, уважавајући, при том, препоруке, параметре и пројекције дате у упутству.

Овим законом је ближе уређен и садржај предлога финансијског плана директних корисника буџетских средстава на свим нивоима власти.

Сагласно члану 41. овог закона, "у погледу садржине и прилога предлога финансијског плана директних корисника средстава буџета локалне власти сходно се примењују одредбе члана 37. овог закона" те, предлог финансијског плана обухвата:

1. расходе и издатке за трогодишњи период, исказане по буџетској класификацији,
2. детаљно писано образложење расхода и издатака, као и извора финансирања,
3. родну анализу расхода и издатака и
4. програмске информације, а као прилог предлога финансијског плана, директни корисници буџетских средстава достављају извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће године.

С обзиром на већ поменућу одредбу члана 4. Закона о буџетском систему о принципима који се морају поштовати "приликом припреме и извршења буџета", међу којима је и принцип јединствене буџетске класификације, расходи и издаци исказују се у складу са прописаним системом јединствене буџетске класификације, која је ближе уређена чланом 29. истог Закона, а која обухвата: економску класификацију прихода и примања и расхода и издатака, организациону класификацију, функционалну класификацију, програмску класификацију (која је у систем јединствене буџетске класификације уведена изменама Закона о буџетском систему из 2006. године, а у примени је од доношења буџета на свим нивоима власти за 2015. годину, како је одређено чланом 112. овог закона) и класификацију према изворима финансирања.

Економска класификација разврстава приходе и примања по врстама, а расходе и издатке по ближим наменама.

Функционална класификација расхода и издатака обезбеђује преглед трошења средстава према класификацији државних функција, у складу са препоруком Организације Уједињених Нација.

Организациона класификација расхода и издатака идентификује распоред финансијских средстава по свим (директним и индиректним) буџетским корисницима који се финансирају из буџета.

Програмска класификација је намењена за разврставање расхода и издатака у оквиру буџета по програмима корисника буџетских средстава. Према дефиницији из члана 2. тачка 58. Закона о буџетском систему, програм представља "скуп мера које корисници буџетских средстава спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Састоји се од независних, али тесно повезаних компонената – програмских активности и/или пројеката. Утврђује се и спроводи од стране једног или више корисника буџетских средстава и није временски ограничен". И Упутством за израду програмског буџета, које је сачинило Министарство финансија, у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина (СКГО), дефинисана је програмска структура, коју чине програми, као највиша програмска категорија и програмске активности и пројекти, као ниже програмске категорије, према којима се групишу (класификују) расходи и издаци. Сваки програм састоји се од независних, али међусобно повезаних компоненти (програмске активности и пројекти).

Сагласно изменама Закона о буџетском систему из 2015. године, саставни део програмског буџета треба да постану и родно одговорни циљеви, родни индикатори учинка, исхода и резултата, који се дефинишу са циљем да се прикаже очекивани допринос програма, програмске активности или пројекта остваривању родне равноправности.

Класификација према изворима финансирања "исказује приходе и примања и расходе и издатке према основу остварења тих средстава" и повезује изворе средстава са конкретним расходима, односно издацима у складу са посебним прописима. С тим у вези, у предлогу финансијског плана потребно је навести све очекиване изворе финансирања. Поред прихода из буџета, то могу да буду још и сопствени приходи индиректних буџетских корисника на које се не односи законска одредба о укидању сопствених прихода, то јест приходи које својим активностима (продајом робе и вршењем услуга), у складу са законом, ови корисници остварују, затим иностране и домаће донације и трансфери, као и примања од иностраног и домаћег задуживања и примања од продаје финансијске и нефинансијске имовине и други извори утврђени Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем ("Службени гласник РС", бр.16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 20/18 и 36/18). Приликом процене извора финансирања требало би проверити има ли потписаних уговора о донацијама, чија је реализација почела у текућој (овој) години, а који се неће у целости реализовати до краја ове године па је за наредну 2019. годину потребно планирати разлику, односно нереализовани део донације. Такође, треба проверити и да ли има потписаних уговора чија реализација још није отпочела, већ треба да почне у 2019. години. Када су донације у питању, треба имати у виду одредбе члана 5. став 6. Закона о буџетском систему, које омогућавају да се за донације чији износи нису могли бити познати у поступку доношења буџета могу и накнадно отворити апропријације, за шта се буџетски корисници обраћају органу управе надлежном за финансије у поступку извршења буџета (у случају индиректних корисника ово обраћање треба извршити преко надлежног директног корисника).

С обзиром на законом одређен садржај предлога финансијског плана директних корисника буџетских средстава, предлог финансијског плана састоји се из финансијског дела и из писаног објашњења, које обухвата образложење расхода и издатака из финансијског дела и податке релевантне за пословање корисника.

Финансијски део предлога финансијског плана директних корисника, у којем се исказују расходи и издаци за буџетску и наредне две године, директни корисници сачињавају након што попуне одговарајуће захтеве, према приложеним обрасцима захтева: за текућу потрошњу, за додатна средства из буџета и за капиталне расходе, који су саставни део овог упутства.

Обрасци захтева, који чине предлог финансијског плана корисника (његов финансијски део), обухватају раније коришћене табеле захтева корисника којима су додати обрасци Сталне конференције градова и општина за прикупљање података који се односе на програмску класификацију планиране потрошње, а са којима су буџетски корисници већ упознати (јер су их користили) још у поступку припреме буџета за 2015. годину.

За сваки захтев појединачно **обавезно** је и детаљно **писано образложење** тражених средстава, са свим неопходним елементима за оцену оправданости средстава која се у њему потражују, то јест планирају. Образложење треба да садржи **правни основ** за финансирање одређених расхода, односно активности корисника, као и задатке који ће се остварити реализацијом захтева. Поред тога, писано образложење треба да садржи и податке о организационој структури, активностима и услугама и броју запослених у директним и индиректним корисницима буџетских средстава, броју корисника и висини одређених права (на пример: број ученика и запослених којима се плаћа превоз, просечан број корисника социјалне помоћи и како се она извршава, број ангажованих лица путем уговора о делу и разлоге њиховог ангажовања и др.), који се могу финансирати из предложеног обима средстава за наредну буџетску годину.

За разматрање и одлучивање у вези са проценом извора средстава, као и сврхе у које ће се та средства утрошити, од посебног значаја је писано образложење директног корисника буџетских средстава за сваки појединачни извор средстава из којих ће се финансирати захтев, у ком ће се навести **правни основ за остваривање средстава** (закон или други пропис у складу са законом, решење, уговор и др.).

Захтеви без детаљног образложења и навођења правног основа, као и извора средстава, сматраће се непотпуним и неће се разматрати.

Приликом попуњавања захтева, дакле, поред распоређивања предложеног обима буџетских средстава, утврђеног по методологији овог упутства, корисници планирају и расходе који се финансирају из других извора и у складу са тим попуњавају табеле, односно распоређују и средства из других очекиваних извора финансирања. При том, укупно распоређени износ средстава у колони 3 Захтева за текућу потрошњу, која приказује приходе из буџета (извор финансирања 01) **не сме да прелази укупан предложени обим средстава додељен буџетском кориснику**. Другим речима, износ који у овој колони распореде корисници по текућим расходима, односно програмима, може да буде највише у висини утврђеног обима средстава по упутству за припрему буџета, с обзиром на то да се, по новом моделу планирања буџета, средства за програме уклапају у предложени обим средстава. Само уколико су, услед доношења нових прописа, установљене нове обавезе буџета те се укаже потреба за активностима, односно услугама које нису постојале у буџету претходне године, а изискују повећање средстава потребних за њихову реализацију, буџетски корисник подноси захтев за финансирање таквих активности и услуга на посебној табели (за додатна средства), а у образложењу овог захтева наводи правни основ за увођење нове обавезе за буџет, односно нових активности и услуга у систем финансирања из буџета, за које је потребно обезбедити додатна средства (средства изнад лимита утврђених овим упутством) и детаљно образлаже износ, то јест начин утврђивања потребних средстава за њихово финансирање.

За кориснике дотација и субвенција надлежни директни корисници достављају захтев, у коме наводе кориснике дотација и субвенција из буџета, као и детаљно образложење потребних средстава, са правним основом, као и критеријумима и мерилима за остваривање права на доделу средстава из буџета путем дотација, односно субвенција.

Директни корисници у чијој су надлежности индиректни корисници републичког буџета, којима се средства обезбеђују путем трансфера (школе, установе социјалне и здравствене заштите), достављају захтев за ове кориснике на исти начин као и директни корисници који у надлежности имају индиректне кориснике буџета Града.

1. Захтев за текућу потрошњу

Захтев за текућу потрошњу користи се за приказивање података, између осталог, о организационој структури директног корисника буџетских средстава и о постојећим редовним активностима и услугама које корисник буџетских средстава обавља и финансира у оквиру своје основне делатности (ради које је основан), а сачињава се на основу предложеног обима средстава за финансирање у 2019. години, који се овим захтевом распоређује по ближим наменама, односно групама текућих расхода. Користећи, наиме, Захтев за текућу потрошњу, корисници распоређују предложени обим средстава по расходима које планирају у наредној буџетској години и истовремено распоређују средства из сопствених прихода (уколико их остварују), а према својим пројекцијама.

Текућа потрошња обухвата првенствено административне и друге трошкове буџетских корисника, чијим се финансирањем омогућава њихов несметан рад и вршење функција утврђених законом и другим прописима. Зато планирање ових расхода треба да буде веома пажљиво и, пре свега, рестриктивно, у складу са реалним потребама, имајући, при том, у виду параметре утврђене Упутством за припрему буџета, који се односе на ову врсту трошкова.

Захтев за текућу потрошњу сачињен је тако да прикаже начин на који директни корисник буџетских средстава намерава да потроши део износа средстава буџета који је за њега предложен и њему достављен (као предлог обима средстава у прилогу овог упутства), а код директних корисника који у својој надлежности имају индиректне буџетске кориснике који, у складу са законом, остварују и сопствене приходе на свом подрачуну сопствених средстава, то јест приходе из извора финансирања означеног шифром 04, овим захтевом, такође, приказаће се и начин на који ће ти корисници утрошити "сопствена средства" у 2019. години (у Одлуци о буџету Града Новог Сада за 2018. годину приходи из овог извора финансирања и из других извора на подрачуну сопствених средстава названи су додатним приходима корисника, иако појам додатних прихода није посебно дефинисан Законом о буџетском систему нити су сопствени приходи буџетских корисника уређени дефиницијама овог закона, али је чланом 8. Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем, у класификацији издатака према изворима финансирања, обухваћен и извор 04, као један од извора финансирања). Значи, сви приливи средстава које ови индиректни буџетски корисници (обављањем "додатних" активности на тржишту, наплатом услуга од трећих лица и сл.) непосредно остварују преко свог подрачуна (и то подрачуна сопствених средстава), не, дакле, подрачуна редовног пословања преко којег индиректни буџетски корисник прима средства из буџета од надлежног директног корисника, сматрају се додатним приходима. Имајући, међутим, у виду одредбу члана 2. став 2. Правилника о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна

("Службени гласник РС", бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17 и 36/18), по којој "јавни приходи и примања уплаћују се искључиво преко рачуна за уплату јавних прихода прописаних овим правилником", а затим и одредбу члана 3. истог Правилника, сагласно којој "јавни приходи и примања, за чију су уплату прописани рачуни овим правилником, распоређују се у буџет Републике, односно буџет локалне власти, организацијама за обавезно социјално осигурање и другим корисницима који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора", такозвани додатни приходи корисника, према важећим прописима, обухватају само сопствене приходе и, евентуално, неутрошена средства од сопствених прихода из ранијих година (извор 13). Зато индиректни корисници изузети од примене законске одредбе о укидању сопствених прихода на подрачуну сопствених средстава (у случају Града Новог Сада то су: 12 установа културе чији је оснивач Град и Туристичка организација Града Новог Сада), осим сопствених прихода, не могу да остварују и друге дознаке средстава (донације и трансфере) и зато се у табели Захтева за текућу потрошњу други извори финансирања, после извора 01, односе на додатне приходе ових индиректних корисника, који се планирају на њиховом подрачуну сопствених средстава, а који обухватају, дакле, само изворе 04 и 13 (уколико се очекује) и само се те колоне и попуњавају.

Расходи који се финансирају из сопствених, то јест додатних прихода код ових корисника морају да буду у висини процењеног остварења ових средстава у 2019. и наредне две године, односно треба да постоји равнотежа између планиране приходне и расходне стране, с обзиром на законску одредбу да "буџетски приходи и примања морају бити у равнотежи са буџетским расходима и издацима". За кориснике је исказивање расхода који се финансирају из других извора финансирања (који нису буџетски) посебно важно, с обзиром на то да су у одлуци о буџету Града Новог Сада предвиђене посебне апропријације за расходе из додатних прихода корисника. Имајући у виду да се, по одлуци о буџету, расходи чије је извршење планирано из сопствених извора не могу извршавати на терет буџетских средстава, у том смислу је потребно посебну пажњу посветити планирању сопствених средстава и тиме обезбедити несметано извршавање расхода из ових извора.

Захтев за текућу потрошњу попуњава се посебно за сваку функцију коју врши директни корисник, према учешћу трошкова класе 4 (текући расходи) у укупном буџету корисника буџетских средстава, а због примене новог модела буџетирања и, с тим у вези, квалитативних промена у поступку припреме и доношења буџета, овај захтев се попуњава посебно и за сваку програмску активност и пројекат, односно програм који корисник планира да реализује. Сваки тај захтев за текућу потрошњу састоји се из **писаног објашњења** захтева и из **финансијског захтева**, односно табеларног приказа средстава потребних за финансирање текућих активности и услуга, то јест програма корисника буџетских средстава у 2019. години, посматрано по изворима финансирања - из прихода буџета (предложеног обима буџетских средстава) и из свих извора додатних прихода индиректних корисника којима, по закону, припадају сопствени приходи (сопствена и друга средства која чине додатне приходе индиректних корисника).

С обзиром на то да у Захтеву за текућу потрошњу морају да се прикажу и сви очекивани извори средстава из додатних прихода индиректних корисника, при попуњавању обрасца овог захтева морају се попунити одговарајуће колоне за ове изворе финансирања који се планирају код индиректних корисника који остварују сопствене приходе, а у образложењу захтева треба навести правни основ за сваки извор финансирања, осим за средства из буџета.

Образложење захтева, треба да садржи податке о организационој структури и надлежности директног корисника буџетских средстава, као и о броју запослених у директном кориснику (укључујући и податке о индиректним буџетским корисницима у његовој надлежности), а затим и краћи опис послова, активности и услуга или програма који ће се финансирати из предложеног обима средстава за 2019. годину, као и циљева и очекиваних резултата, поред података о роковима за реализацију активности и лицима одговорним за реализацију.

Иако предложеним обимом средстава за 2019. годину нису обухваћена средства за плате запослених у директним и индиректним корисницима буџета (јер ће плате за све директне кориснике накнадно билансирати Градска управа за финансије, а за индиректне кориснике надлежни директни корисници, када буду познати параметри за планирање плата), у образложењу Захтева за текућу потрошњу морају да се наведу и подаци о запосленима - њиховом броју, структури и пословима које обављају као и правни основ за примену основице и коефицијената за обрачун и исплату плата запослених, који су приказани у табелама 5, 5а и 5б, које су саставни део Упутства.

За сваки пројекат, активност и програм, односно групу расхода, у образложењу Захтева потребно је навести правни основ, то јест прописе којима је утврђена обавеза финансирања из буџета, а уколико се предлаже престанак финансирања постојеће обавезе, потребно је, такође, навести основ, односно пропис на основу којег се то предлаже.

Поред тога, у образложењу Захтева требало би за сваку активност, пројекат или програм у надлежности директног корисника буџетских средстава, навести крајњи циљ који се постиже, односно очекивани резултат (ефекат) њиховог обављања, број корисника на које ће активност, пројекат или програм имати утицаја, као и могуће последице уколико активност, пројекат или програм не буду извршени и све друге податке релевантне за обављање активности, пројеката или програма (лица одговорна за реализацију програма, односно активности и/или пројеката, рокове за реализацију, изворе верификације програма, индикаторе резултата и друго).

2) Захтев за додатна средства из буџета

Захтев за додатна средства из буџета, који **се односи искључиво на буџетска средства**, без обзира на то из ког извора потичу, а не, дакле, на додатне приходе индиректних корисника, директни корисник буџетских средстава сачињава када тражи средства за финансирање:

- **текућих активности** чије остварење премашује износ предложеног обима буџетских средстава, **које**, дакле, не могу да буду усклађене са ограничењем средстава за текуће издатке, односно **не могу се**, по процени директног корисника буџетских средстава, финансирати **из предложеног обима** буџетских средстава,
- **активности**, пројеката и програма чије се финансирање планира **из других извора** (не из прихода буџета), као што су донације, трансфери или други извори **на подрачуну буџетских средстава**, са навођењем правног основа за сваки тај извор финансирања,
- **активности**, пројеката и програма који, по процени директног корисника буџетских средстава, представљају **приоритетне** области које треба размотрити и узети у обзир у поступку планирања и доношења буџета за наредну годину,
- **нових активности**, пројеката и програма, у случају када се, због доношења нових прописа, уводи нова обавеза буџета у погледу финансирања нових права, односно активности, пројеката или програма који нису планирани у буџету претходних година, уз навођење приоритета и
- **капиталних расхода** (капиталне субвенције и трансфери), у оквиру класе 4 и **издатака класе 6**, односно издатака за отплату главнице и набавку финансијске имовине, изузетих из предложеног обима буџетских средстава.

Захтев за додатна средства из буџета састоји се, такође, из два дела:

а) **писаног објашњења**, односно образложења, којим се појединачно детаљно описују и образлажу:

- активност, пројекат или програми који не могу да се финансирају из предложеног обима средстава и за које се траже додатна средства и запослени, као и капитални расходи и издаци за финансијску имовину који нису обухваћени предложеним обимом средстава;
- свака нова активност, пројекат или програм који се предлаже, уз навођење правног основа, односно акта којим је то утврђено и разлога за започињање нове активности, пројекта, односно програма, њиховог значаја и приоритета реализације, са проценом потребних средства,

б) **финансијског захтева**, односно детаљног (табеларног) приказа средстава потребних за финансирање сваке од појединачно тражених активности, пројеката, односно програма, по свим изворима финансирања.

Образложење захтева за додатна средства из буџета веома је битно приликом доношења одлуке да ли ће финансирање достављеног захтева бити одобрено или не. Због тога образложењем треба да се опише, објасни и аргументује активност, пројекат или програм, односно расход и/или издатак за који се траже додатна средства, да се истакну и потврде ефекти које би активности, пројекти и програми, као и расходи и издаци имали на постојеће и будуће стање, односно на ситуацију или проблем који би требало да се реше финансирањем

конкретних тражених активности, пројеката, програма, то јест расхода и/или издатака.

Образложење би, такође, требало да садржи и методологију која се користи приликом израчунавања трошкова и потребне радне снаге за реализацију активности, пројеката, односно програма, при чему је потребно образложити потребан број нових запослених, као и трошкове који проистичу из повећаног броја запослених, а све расходе објаснити појединачно по економској класификацији.

Образложењем би, поред тога, требало да се истакне да ли захтев представља једнократни трошак или постоји потреба да се финансирање настави, као и да се наведу сви извори финансирања.

Корисник може да поднесе више од једног захтева за додатна средства. Захтеви се подnose појединачно за сваку активност, пројекат или програм, односно издатак који се тражи, са ознаком приоритета, а уз сваки захтев за додатна средства треба доставити и појединачно детаљно писано образложење, у коме се наводи правни основ за активности, пројекте и програме за које се траже средства, крајњи циљ који се постиже њиховом реализацијом и у чему се огледа приоритет предложене активности, пројекта или програма у односу на друге.

У случају више захтева за додатна средства из буџета, дакле, сваки од захтева мора да буде означен редоследом приоритета, односно бројем који представља приоритет тог захтева (на пример: Захтев број 1 би требало да означава највиши приоритет директног корисника буџетских средстава), а о сваком појединачном захтеву ће се одлучивати на основу оцене његовог значаја.

Уколико се збир свих захтева, због неког од поднетих захтева за додатна средства из буџета не уклапа у предложени укупан обим буџетских средстава, потребно је посебно нагласити ту чињеницу и веома детаљно образложити значај тражене (предложене) активности, пројекта, односно програма или издатка, у чему се огледа приоритет ове потребе у односу на друге, правни основ и очекиване резултате, како би се у току буџетске процедуре донела одговарајућа одлука о предложеном захтеву.

У случају више захтева за додатна средства из буџета, збирни приказ средстава који се траже захтевима за додатна средства требало би сачинити према следећем моделу:

Број приоритета	Функционална класификација	Недостајућа средства за текуће издатке	Активности из других извора финансирања	Приоритетне области	Нове активности (програми)	УКУПНО (3+4+5+6)
1	2	3	4	5	6	7
Број приоритета из Захтеа за додатна средства из буџета	Троцифрена шифра и назив	Укупан износ по Захтеву за додатна средства из буџета	Укупан износ по Захтеву за додатна средства из буџета	Укупан износ по Захтеву за додатна средства из буџета	Укупан износ по Захтеву за додатна средства из буџета	Укупан износ по свим захтевима за додатна средства из буџета
УКУПНО						

Писано образложење збирног приказа средстава треба да документује ефекте предложених активности, односно програма на постојеће и будуће стање и пословање директног корисника буџетских средстава.

Уколико се захтев подноси за нове активности, пројекте или програме, Захтевом за додатна средства из буџета треба тражити и средства потребна за набавку опреме, која је непосредно у вези са траженим новим активностима, пројектима и програмима. Само опрема која је директно везана за нове активности, пројекте или програме може да се наведе у овом захтеву, док се остала опрема, односно замена постојеће опреме потребне за активности и пројекте, то јест програме који се финансирају у оквиру Захтева за текућу потрошњу и набавка основних средстава за потребе обављања постојећих активности и програма тражи посебно и то Захтевом за капиталне расходе.

3) Захтев за капиталне расходе

Захтев за капиталне расходе исказује капиталне потребе директних корисника буџетских средстава, по приоритетима.

Овим захтевом директни корисник буџетских средстава тражи средства потребна за финансирање набавке нефинансијске имовине, према приоритетима, а у складу са планом јавних инвестиција Града Новог Сада, по изворима финансирања и ближој структури издатака.

Захтев за капиталне расходе директни корисник буџетских средстава доставља за:

- набавку опреме (замена постојеће или набавка нове опреме), која је директно везана за постојеће активности,
- капиталне пројекте започете у претходним годинама,
- нове капиталне пројекте који, по процени директног корисника буџетских средстава, представљају приоритете које треба размотрити у поступку доношења буџета за наредну годину.

Овај захтев, такође, користи се и за набавку робних резерви, залиха производње, природне имовине - за све издатке из класе 5, по приоритетима.

За свако основно средство, односно издатак за нефинансијску имовину, који се планира у 2019. години, подноси се посебан захтев.

И Захтев за капиталне расходе састоји се из:

а) **финансијског захтева**, то јест детаљног (табеларног) приказа трошкова и износа средстава потребних за финансирање основних средстава, што подразумева средства у вези са коришћењем и одржавањем основних средстава, како би се јасно сагледали трошкови до финализације основног средства, као и трошкови одржавања и коришћења основног средства;

б) детаљног **писаног образложења**, којим се за сваки појединачни захтев посебно наводи, односно описује и образлаже почетак, динамика реализације и очекивани крај пројекта, као и процена будућих трошкова у вези са коришћењем и одржавањем основних средстава, по завршетку радова. Трошкове треба детаљно приказати и објаснити, од почетка израде пројекта и планова, до почетка коришћења средстава, са образложеним циљевима који ће се постићи набавком или изградњом основног средства.

Сваки појединачни захтев за капиталне расходе мора да се обележи бројем, који представља приоритет тог захтева. Тако би Захтев број 1 требало да означава највиши приоритет за корисника буџетских средстава (замена, односно набавка нове опреме за потребе постојећих активности и услуга корисника мора бити на Захтеву означеном бројем 1).

Табела Захтева за капиталне расходе попуњава се, као и ранијих година, посебно за буџетска средства (која потичу из извора 01 и свих других извора средстава буџета), а посебно за такозване додатне приходе, који обухватају сопствене приходе индиректних буџетских корисника (извор 04) и пренета неутрошена средства од сопствених прихода из ранијих година.

Образложењем захтева објашњава се потреба за набавком основних средстава. У том смислу, у образложењу се даје оцена стања постојећих основних средстава (на основу годишта основног средства, броја сати прекида рада или сметњи у пружању услуга, средстава потребних годишње за поправке и др.) и веза основног средства са активностима, односно програмима корисника буџетских средстава, да би се утврдила потреба за основним средствима. Наиме, образложење Захтева за капиталне расходе мора да буде формулисано тако да прикаже могућности основних средстава да подмире тренутне и будуће потребе, дотрајалост постојећег основног средства и разлог због чега се сматра да предложени захтев највише одговара кориснику, то јест да је најбоље решење за подмиривање потреба буџетског корисника.

Хронолошким редом треба навести предложену динамику активности на планирању и изградњи основног средства, затим, датумски одређен период реализације пројекта, то јест оквирне рокове за почетак израде плана и укупно време потребно за ову активност, као и почетак изградње и време потребно за изградњу и очекивани датум за почетак коришћења основног средства. Овде посебно треба нагласити да ли се ради о једногодишњој или вишегодишњој активности или пројекту и навести фазу у којој се активност или пројекат налази, уколико су активност, односно програм започети у претходним годинама, када је потребно навести још и износ утрошених средстава до ове буџетске године.

Износе потребних средстава треба приказати по врстама издатака, односно економској класификацији и по свим изворима средстава ангажованим за извођење пројекта, како је наведено у табели Захтева за капиталне расходе.

Процена износа средстава потребних за пројекте мора да укључи и укупне трошкове у вези са пуштањем основног средства у рад (треба навести процене за: накнаду за земљиште, израду нацрта, намештај, опрему, апарате, уређење локације, као и остале пратеће трошкове. Такође треба навести и износ средстава, уколико су за то основно средство била обезбеђена у буџету претходних година), као и процењене трошкове рада и одржавања основног средства, по завршетку пројекта.

Попуњен Захтев за капиталне расходе (табеларни и текстуални део), за набавку опреме за потребе директног корисника буџетских средстава, као и Захтев за додатна средства из буџета, за набавку опреме за нове активности, ако су у функцији 130, потребно је доставити и Служби за заједничке послове, код које ће се, као и претходних година, планирати средства за ове намене за све директне кориснике. Служба ће обезбедити евиденцију о планираним износима ових средстава по директним корисницима и приложити је уз свој Захтев за капиталне расходе. Служба је у обавези да уз обједињен захтев за капиталне расходе и захтев за додатна средства из буџета (за набавку опреме за нове активности), Градској управи за финансије достави и преглед појединачно планираних средстава за ове намене за све директне кориснике (натурално и вредносно исказане), а све у циљу рационалнијег планирања и коришћења буџетских средстава.

За набавку и замену опреме и за започете и нове капиталне пројекте у свим осталим функцијама, као и за индиректне кориснике из своје надлежности, директни корисници буџетских средстава доставиће захтев за капиталне расходе само Градској управи за финансије.

- **Начин на који ће се у образложењу исказати родна анализа буџета Града Новог Сада**

У оквиру спровођења реформе јавних финансија настављен је процес унапређења програмског модела буџета кроз увођење принципа родно одговорног буџетирања у буџетски процес.

Како је већ поменуто, изменама Закона о буџетском систему, крајем 2015. године, у буџетски процес уведен је принцип родне равноправности, то јест родно одговорно буџетирање и истовремено је (чланом 4. овог закона), као један од циљева које буџетски систем треба да оствари, одређена алокацијска ефикасност "која подразумева распоређивање средстава буџета са циљем унапређења родне равноправности". Ово практично значи да се у буџетском процесу узимају у обзир и потребе и приоритети свих грађана, без обзира на пол, ради унапређења равноправности између жена и мушкараца, односно равноправности полова, која, у смислу Закона о равноправности полова ("Службени гласник РС", број 104/09), подразумева "равноправно учешће жена и мушкараца у свим областима јавног и приватног сектора, у складу са општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима, Уставом Републике Србије и законима".

Родно одговорно буџетирање доприноси побољшању транспарентности буџета јер омогућава бољи увид у користи које жене и мушкарци имају од буџетских средстава, а оријентација на овај модел буџета значи и стварање једнаких могућности остваривања права и обавеза и својеврсну меру за спречавање и отклањање дискриминације засноване на полу.

Родно одговорно буџетирање дефинисано је чланом 2. став 1. тачка 58в) Закона о буџетском систему, као "увођење принципа родне равноправности у буџетски процес, што подразумева родну анализу буџета и реструктурирање прихода и расхода са циљем унапређења родне равноправности".

Увођење принципа родне равноправности је Законом доведено у везу са програмским буџетирањем јер су дефиниције појмова који се односе на програмско буџетирање проширене и на појам "родно одговорно буџетирање", чиме су створени предуслови да се у буџетски процес уведе и овај облик буџетирања. Заправо је укључивање родне равноправности у програмски буџет начин да родна перспектива буде интегрисана у формирање буџета.

Увођење родно одговорног буџетирања у програмски модел буџета подразумева да принцип родне равноправности буде садржан у програмској структури коју примењују и приказују буџетски корисници.

Родно одговорно буџетирање, у крајњем исходу, значи да родно одговорни циљеви и родни индикатори учинка, исхода и резултата постају саставни део програмског буџета, а дефинишу се са циљем да се прикаже очекивани допринос одређеног програма, програмске активности или пројекта остваривању родне равноправности, сагласно одредби члана 28. став 6. овог закона, по којој "неки од дефинисаних циљева, односно показатеља учинка програма, програмске активности или пројекта представљају родно одговорне циљеве, односно родне показатеље којима се приказују и прате планирани доприноси програма, програмске активности или пројекта остваривању родне равноправности".

До 2020. 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). До тада ће се одредбе овог закона које се односе на родно одговорно буџетирање примењивати на буџетске кориснике у складу са годишњим планом поступног увођења родно одговорног буџетирања, којим се утврђује број буџетских корисника и број програма код којих се уводи родна компонента, а који доноси орган надлежан за буџет, односно финансије (министар надлежан за финансије, покрајински секретар за финансије, односно орган надлежан за буџет јединице локалне самоуправе), у сарадњи са институцијама надлежним за унапређење родне равноправности, најкасније до 31. марта текуће године за наредну буџетску годину.

Уважавајући законске одредбе које се односе на родно одговорно буџетирање, Градска управа за финансије донела је 30. марта 2018. године План увођења родно одговорног буџетирања у поступак припреме буџета Града Новог Сада за 2019. годину, број 420-1/18-299-VIII, којим је предвиђено да се број директних буџетских корисника који примењују родну компоненту, односно родне циљеве и индикаторе у оквиру своје програмске структуре прошири за још 2 (два) органа, односно градске управе Града Новог Сада (Градска управа за спорт и омладину и Градска управа за комуналне послове), тако да ће укупно 7 буџетских корисника применити родно одговорно буџетирање у свом финансијском плану за 2019. годину, дефинисањем родних циљева и индикатора у оквиру, овим планом опредељених, програма¹.

Како родно одговорно буџетирање подразумева и родну анализу буџета, поменути Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему ("Службени гласник РС", број 103/15), члан 40. (којим је уређен садржај упутства за припрему буџета локалне власти) допуњен је одредбом, по којој упутство за припрему буџета локалне власти (које локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима буџета локалне власти) садржи и "начин на који ће се у образложењу исказати родна анализа буџета локалне власти".

Имајући у виду цитиране законске одредбе о родно одговорном буџетирању, сагласно којима упутство за припрему буџета локалне власти мора да садржи и смернице како ће се у образложењу предлога финансијских планова директних корисника исказати родна анализа буџета локалне власти, као и досадашње искуство у примени овог облика буџетирања, овим упутством Градске управе за финансије Града Новог Сада одређен је начин на који ће одабрани корисници буџета Града исказати родну анализу буџета.

¹ Рад на увођењу родно одговорног буџетирања у Граду Новом Саду започет је 2016. године, у оквиру припреме буџета Града Новог Сада за 2017. годину, када је, по предлогу Градске управе за финансије, одређена прва група од три буџетска корисника која је била обавезна да приликом утврђивања програмске структуре, у свом предлогу финансијског плана за 2017. годину, дефинише и родно одговорне циљеве и одговарајуће индикаторе који адекватно мере допринос програма, програмске активности или пројекта остваривању родне равноправности. Поступно увођење елемената родно одговорног буџетирања настављено је и следеће године, укључивањем још два директна буџетска корисника у групу корисника одабраних за увођење родно одговорних циљева и родних индикатора у програмску структуру расхода и издатака, у оквиру предлога финансијског плана за 2018. годину.

Поред Градске управе за привреду, Градске управе за здравство и Градске управе за социјалну и дечију заштиту, које су чиниле прву групу буџетских корисника одабраних за увођење родно одговорних циљева и родних индикатора у своју програмску структуру расхода и издатака, у оквиру предлога финансијског плана за 2017. годину, као и два накнадно одабрана корисника у оквиру припреме буџета Града за 2018. годину (Градска управа за образовање и Градска управа за културу), још два директна буџетска корисника (Градска управа за спорт и омладину и Градска управа за комуналне послове) имају обавезу да у предлог финансијског плана за 2019. годину уведу елементе родно одговорног буџетирања у оквиру своје програмске структуре.

Имајући у виду да се у овом облику буџетирања, приликом припреме програмског модела буџета, дефинишу родно одговорни циљеви и родни индикатори учинка, исхода и резултата, којима ће се приказати очекивани доприноси програма, програмске активности или пројеката остваривању принципа родне равноправности, наведени директни буџетски корисници треба, пре свега, да сачине родну анализу извршених расхода и издатака за 2018. годину, а затим и да, на основу те анализе, у свом предлогу финансијског плана за 2019. годину укључе "родну перспективу" у циљеве и индикаторе у оквиру своје програмске структуре, дефинисањем родно одговорних циљева и одговарајућих индикатора, који адекватно мере допринос циља унапређењу равноправности између жена и мушкараца, односно девојчица и дечака, у оквиру једног или више програма или програмских активности.

При том (по угледу на План увођења родно одговорног буџетирања у поступак припреме и доношења буџета Републике Србије за 2019. годину), за буџетске кориснике који су раније започели процес увођења родно одговорног буџетирања, обавеза за наредну буџетску годину увећава се за најмање још један циљ програма и припадајуће програмске активности, односно пројекта које спроводе и одговарајуће индикаторе, то јест показатеље за праћење постизања циља програма и/или програмске активности, односно пројекта, тачније за мерење њиховог доприноса унапређењу родне равноправности.

За буџетске кориснике који у буџетској 2019. години први пут примењују родно одговорно буџетирање, обавеза подразумева увођење принципа родне равноправности у најмање један програмски циљ и циљ припадајуће програмске активности, односно потребу да дефинишу најмање један родно одговоран циљ (на нивоу програма или припадајуће програмске активности) и, у складу с тим, одговарајуће индикаторе - најмање један родни индикатор, то јест показатељ (препоруча је да се родна перспектива уводи прво тамо где је највећи допринос родној равноправности, на основу родне анализе, односно доступних аналитичких и/или статистичких података).

У образложењу предлога финансијског плана потребно је укратко описати користи програма за жене и мушкарце (ако је могуће, представити садашње податке о женским и мушким корисницима). У случају када подаци који су потребни за родну анализу нису доступни, навести да ће 2019. година послужити за прикупљање почетних података.

Образлажући програмску структуру, приликом описа сврхе програма, потребно је навести и његов утицај на унапређење родне равноправности, а приликом описивања програма и образлагања активности и услуга које се спроводе, односно пружају његовом реализацијом, обавезно навести и активности, односно услуге које ће се реализовати ради остваривања родно дефинисаног циља (циља у којем је дефинисана родна компонента).

Где год се циљ односи на лица, диференцирати циљеве и разврстати (по полу) индикаторе који се односе на жене и мушкарце, грађанке и грађане, девојчице и дечаке, дакле, дефинисати индикаторе који се односе на лица тако да буду родно разврстани.

Код навођења правног основа, у образложењу предлога финансијског плана, наводе се и закони из области родне равноправности: већ поменути Закон о равноправности полова, Закон о забрани дискриминације ("Службени гласник РС", број 22/09), и други прописи од значаја за законито и квалитетно увођење родне перспективе у процес припреме и извршења буџета, попут Националне стратегије за родну равноправност за период 2016. до 2020. године са Акционим планом за период 2016-2018. године.

▪ **Начин на који ће се исказати програмске информације**

Иако сви директни буџетски корисници имају већ формиране програмске структуре, у овом делу Упутства подсетићемо на неке од појмова у вези са програмским буџетирањем (користећи Упутство за израду програмског буџета, које је сачинило Министарство финансија, у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина), с обзиром на то да је "начин на који ће се исказати програмске информације" Законом¹ одређен као обавезни део упутства за припрему буџета локалне власти.

Изменама Закона о буџетском систему из 2016. године, у члану 28, којим је уређена припрема буџета и финансијских планова, односно форма и садржај буџета, одређено је да се образложење буџета састоји од образложења општег дела буџета и програмских информација, а што је новина у односу на ранија законска решења, која је уведена у циљу обезбеђења услова за унапређење програмског модела буџета.

Програмске информације, као саставни део образложења буџета, представљају својеврсно образложење програмске структуре у раз делу директних корисника јер садрже "описе програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду спровођењем програма, програмских активности и пројеката, као и показатеље учинка за праћење постизања наведених циљева", како је одређено ставом 6. поменутог члана 28. Закона о буџетском систему.

Програмска структура обједињује све програме буџетских корисника и програмске активности и пројекте, као ниже програмске категорије, према којима се групишу (класификују) расходи и издаци.

За програмску структуру се везују циљеви које корисник буџета планира да оствари реализацијом програма, у складу са својим средњорочним планом и стратегијама које се односе на његов делокруг.

Програмска активност је текућа делатност корисника буџета, чијим се спровођењем постижу циљеви који доприносе достизању циљева програма. Програмске активности се утврђују на основу уже дефинисаних надлежности буџетског корисника.

Достизању циљева програма доприносе и циљеви који се постижу спровођењем пројекта, као временски ограниченог "пословног подухвата" корисника буџета. Пројекат може да се односи на капитално улагање (инвестициони, односно капитални пројекти), за које постоји законска обавеза да се исказе и у општем делу буџета, а може да буде и текући, којим се планирају одређене краткорочне (једнократне) активности, које трају краће од годину дана.

¹ Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему ("Службени гласник РС", број 99/16)

Први корак у одређивању програмске структуре буџета јесте дефинисање приоритетних области финансирања, имајући у виду да се полазиште програмске структуре налази у области, односно сектору у којем тај директни корисник остварује своје надлежности.

При распоређивању средстава по програмима, корисницима се препоручује утврђивање од 1 до 3 програма (не препоручује се утврђивање програма који ангажује мање од 5% укупног буџета корисника), а препоручени број програмских активности и/или пројеката по једном програму је до 10.

Програмска структура на нивоу органа требало би да буде стабилна (измене су могуће само на нивоу програмских активности и пројеката, а могу да се врше у поступку планирања буџета).

Ако се на циљ гледа као на пожељно (очекивано) стање које је потребно постићи, циљ програма је друштвени или економски ефекат, односно крајњи исход који треба остварити у средњорочном периоду, спровођењем мера у оквиру програма (број циљева на нивоу програма је од 1-3).

Циљеви програмских активности и пројеката су циљеви нижег нивоа који доприносе остварењу циљева програма и односе се на непосредне излазне резултате или крајње исходе. Циљ програмске активности и пројеката може да буде и крајњи исход, односно жељени друштвени или економски ефекат, али и непосредни излазни резултат, то јест производи / услуге које корисник буџета пружа у одређеном периоду (број циљева на нивоу програмске активности или пројекта је од 1-2).

Остварење циља, то јест учинак, мери се индикаторима. Индикатор циља, односно показатељ испуњености циља, представља начин (појаву) или стање којим се може доказати и/или показати да је циљ испуњен. Другим речима, индикатором циља меримо остварење (испуњење) циља.

Требало би унети до 2 индикатора за сваки циљ (избежавати индикаторе које није могуће вредносно исказати). Разликују се индикатори исхода и индикатори излазног резултата.

Индикатор исхода пружа информацију о крајњем резултату, то јест о оствареној друштвеној или економској промени.

Индикатор излазног резултата информише о непосредним производима, односно услугама, пруженим спровођењем програмских активности и пројеката и овим индикаторима се, по правилу, мери квантитет, квалитет или ефикасност пружања јавне услуге.

Вредност индикатора може да буде базна и циљана (пројектована). Базна вредност индикатора (односно полазна, садашња, тренутна вредност) представља вредност или меру која одражава постојеће стање у области која је дефинисана индикатором циља.

Циљана вредност индикатора (односно будућа, пожељна, планирана, циљана вредност) представља вредност или меру која се жели постићи након спровођења конкретних мера и активности у датој области, односно након испуњења циља.

Заједнички обавезни елементи свих наведених структурних сегмената су: шифра, назив, сврха, основ (правни), опис, циљ (1-3) и индикатори учинка (1-3 за сваки циљ појединачно). Уз индикаторе учинка обавезно се даје базна вредност и циљана вредност за следеће три године (односно, код пројекта, сагласно трајању, ако је краћи од три године), као и извор верификације за сваки индикатор.

У одређивању циљева и индикатора програма и програмских активности корисници буџета Града Новог Сада, у својим програмским структурама треба да користе Предлог за градове, општине и градске општине у Републици Србији - Циљеви програма и програмских активности и листа униформних индикатора за програмску структуру буџета, које су припремили Министарство финансија и Стална конференција градова и општина.

Имајући у виду да обавезан део образложења буџета представљају "програмске информације", Градска управа за финансије припремила је табеларни приказ програмске структуре корисника буџета, као прегледнију форму овог дела буџета, која омогућава да се, поред информација које се тичу програма буџета, прикажу и сви други подаци из Посебног дела буџета.

* * *

Сви корисници средстава буџета Града Новог Сада обавезни су да доставе своје захтеве, односно предлог финансијског плана за 2019. и наредне две године, у законском року и на начин предвиђен овим упутством. Нарочито је важно (због предвиђених санкција, у случају непоштовања) придржавати се буџетских ограничења и смерница за планирање појединих категорија расхода, о чему ћемо накнадно обавестити кориснике, када Министарство финансија донесе упутство за израду одлуке о буџету локалне власти за 2019. годину.

