

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
АУТОНОМНА ПОКРАЈИНА ВОЈВОДИНА  
ГРАД НОВИ САД  
ГРАДСКА УПРАВА ЗА ФИНАНСИЈЕ  
Број: 4-36/16-VIII  
23. новембар 2016. 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 и 103/15), Градска управа за финансије доноси

## **У П У Т С Т В О**

### **ЗА ПРИПРЕМУ БУЏЕТА ГРАДА НОВОГ САДА ЗА 2017. 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 и 103/15) 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 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). Тако је овим законом утврђен буџетски календар, којим је ближе 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 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 још 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).

Управо зато што садржи средњорочни макроекономски и фискални оквир, Фискална стратегија представља полазни документ у поступку доношења буџета, на основу којег Министарство финансија доноси упутство за припрему нацрта буџета Републике Србије, односно упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти, сагласно којем се доносе буџети и финансијски планови корисника буџетских средстава и организација за обавезно социјално осигурање.

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 утврђеним календаром буџета локалне власти, да локалном органу управе надлежном за финансије доставе до **1. септембра** текуће године 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 је "креирање буџета" уређен процес, са утврђеним временским распоредом активности, и ове године припрема буџета за наредну годину не "иде" по прописаном току и у датим роковима, то јест не одвија се у складу са описаном законском процедуром. Пролећни део буџетског циклуса је у већем делу изостао, с обзиром да је изостало доношење и усвајање у утврђеном року Фискалне стратегије за наредни средњорочни период. Кашњење на републичком нивоу последично доводи до кашњења буџетске процедуре на нивоу јединица локалне самоуправе, због чега и ове године активности на припреми буџета за идућу годину, на локалном нивоу власти, неће бити завршене у Законом прописаном року.

Имајући у виду да је упутство министра финансија за припрему одлуке о буџету локалне власти за наредну буџетску годину објављено на сајту Министарства тек 15. новембра 2016. године (а Новом Саду је достављено 17. новембра), почетак прописане буџетске процедуре у Граду Новом Саду (који подразумева израду и достављање упутства за припрему нацрта буџета Града Новог Сада за 2017. годину) морао је да буде за исто време одложен.

Због тога што је Упутство за припрему буџета Града Новог Сада за 2017. годину донето са закашњењем и време за припрему предлога финансијског плана корисника буџета је ограничено и краће је од Законом прописаног, што изискује убрзано и рационално поступање у свим предстојећим фазама припреме нацрта буџета, како би Скупштина Града Новог Сада, ипак, у законском року донела буџет Града за наредну годину.

- **Упутство за припрему буџета Града Новог Сада за 2017. годину**

Уважавајући 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 2017. годину и пројекција за 2018. и 2019. годину", које је донео министар финансија половином новембра 2016. године, овим упутством се корисницима буџета Града Новог Сада дају смернице, оквири и рокови за припрему предлога финансијског плана и, на тој основи, буџета Града Новог Сада за наредну годину, како је прописано чланом 40. Закона о буџетском систему, којим је утврђен садржај упутства за припрему буџета локалне власти.

Сагласно одредбама овог члана Закона, Упутство за припрему буџета Града Новог Сада за 2017. годину садржи:

- основне економске претпоставке (за 2017. годину реални раст БДП 3,0% и раст инфлације 2,8%) 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 2017, 2018. и 2019. годину;
- обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана директног корисника средстава буџета Града за 2017. годину, са пројекцијама за 2018. и 2019. 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.

Упутство, такође, садржи и такозвано техничко упутство за попуњавање образаца захтева и других табела, у циљу уједначеног исказивања података, а тиме и једноставније и ефикасније обраде захтева корисника.

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 2017. годину, који се односе на плате, додатке и накнаде запослених (зараде) и социјалне доприносе на терет послодавца за све директне кориснике, које ће планирати Градска управа за финансије, имајући у виду, при том, законом дата ограничења плата у јавном сектору.

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, с обзиром да је пракса у којој су корисници често тражили нереално висока средства за планирање расхода из своје надлежности, са њиховим растом који је некад вишеструко превазилазио раст основних економских параметара (инфлације и БДП) и када често није постојала спремност за реалним сагледавањем потреба, а посебно не за исказивањем нижег нивоа потреба и средстава за финансирање појединих намена и трошкова, доводила до константног раста расхода и, коначно, до нивоа када је висина јавне потрошње у односу на реалне буџетске могућности постала неодржива.

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 због законске обавезе увођења програмског дела буџета, односно програмске класификације "од доношења закона о буџету Републике Србије и одлука о буџетима локалне власти за 2015. годину", допуњени новим елементима и тако прилагођени новом начину исказивања плана расхода и издатака.

Тај нови начин исказивања расхода и издатака подразумева примену и законом установљене програмске класификације, "којом се приказују циљеви, очекивани резултати, активности и средства потребна за остваривање наведених циљева", како је одређено чланом 28. став 5. Закона о буџетском систему. Изменама овог закона крајем 2015. године, које су објављене у "Службеном гласнику РС", број 103/15, а ступиле на снагу 15. децембра 2015. године, дефиниције појмова у вези са програмским буџетирањем проширене су и на појам "родно одговорно буџетирање", чиме су створени предуслови да се у буџетски процес, између осталог, уведе и родно одговорно буџетирање. У том смислу, ставом 6. истог члана Закона одређено је да се приликом припреме програмског модела буџета дефинишу "родно одговорни циљеви, родни индикатори учинка, исхода и резултата, којима се приказују планирани очекивани доприноси програма, програмске активности или пројекта остваривању родне равноправности".

Увођење принципа родне равноправности у буџетски процес подразумева родну анализу буџета и реструктурирање прихода и расхода, са циљем унапређења родне равноправности.

Ради тога је поменути изменама Закона о буџетском систему допуњен садржај упутства за припрему буџета Републике Србије (члан 35. став 2. тачка 7) Закона), тако да ово упутство садржи и прописан начин на који ће буџетски корисници у образложењу предлога финансијског плана исказати родну анализу расхода и издатака. И садржај предлога финансијског плана директних корисника средстава буџета Републике Србије допуњен је у члану 37. Закона о буџетском систему, сагласно којем финансијски план треба да садржи и родну анализу расхода и издатака, а с обзиром на одредбу члана 41. став 2. 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.

У истом смислу је допуњен и члан 40. овог закона, којим је одређено да и упутство за припрему буџета локалне власти треба да садржи начин на који ће се у образложењу исказати родна анализа буџета локалне власти.

- **Основне економске претпоставке и смернице за припрему нацрта буџета Града Новог Сада за 2017. годину и средњорочних планова директних корисника буџета Града Новог Сада**

Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2017. годину и пројекција за 2018. и 2019. годину, које је донео министар финансија у наставку буџетског циклуса, садржи основне макроекономске претпоставке, то јест пројекције за период од 2017. до 2019. 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 се у наредном средњорочном периоду пројектују са следећим растом:

ПАРАМЕТАР	пројекција		
	2017.	2018.	2019.
БДП, годишња стопа реалног раста у %	3,0	3,5	3,5
Инфлација, крај периода, у %	2,8	3,0	3,0

При планирању буџета, то јест средстава за буџетску потрошњу у Граду Новом Саду за 2017. годину, треба имати у виду раније прокламоване 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 дотација и субвенција из буџета и др.

У утврђивању обима средстава, односно лимита расхода и издатака корисника буџета Града Новог Сада за 2017. годину, Градска управа за финансије руководила се смерницама и препорукама из Упутства министра финансија, у складу са којима је, у свом Упутству, одредила смернице за планирање појединих категорија расхода.

При планирању масе средстава за плате запослених код корисника буџета у 2017. години, које, у смислу прописане економске класификације расхода и издатака, обухватају **плате, додатке и накнаде запослених (зараде) и социјалне доприносе на терет послодавца** (групе конта 411 и 412), Упутством министра је одређено да "локална власт у 2017. години може планирати укупна средства потребна за исплату плата запослених које се финансирају из буџета локалне власти, тако да масу средстава за исплату плата планирају на нивоу исплаћених плата у 2016. години, а највише до дозвољеног нивоа за исплату у складу са чланом 35. Закона о буџету Републике Србије за 2016. годину ("Службени гласник РС", број 103/15). У оквиру тако планиране масе средстава за исплату плата запослених могу се увећати плате запослених у установама социјалне заштите за 5%, предшколским установама за 6% и установама културе за 5%".

Према Упутству "и током 2017. године примењују се одредбе Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава", који је објављен у "Службеном гласнику РС", број 116/14, од 27. октобра 2014. године, што ће значити да се основица за обрачун и исплату плата код корисника јавних средстава, утврђена законом, другим прописом или другим општим или појединачним актом,

који је у примени на дан доношења овог закона, умањује за 10%, сагласно члану 5. овог закона. Како је Упутством министра одређено, средства добијена по основу умањења у складу са одредбама Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава треба планирати на апропријацији за економску класификацију 465 - Остале дотације и трансфери.

Планирање расхода за плате обавиће Градска управа за финансије, која ће за све директне кориснике буџета Града билансирати плате, полазећи од плана ових расхода за 2016. годину и кадровског плана за 2017. годину. За билансирање плата запослених за 2017. годину биће неопходни и подаци о броју запослених, о коефицијентима и основици за обрачун и исплату плата и други елементи садржани у помоћним табелама за планирање плата запослених, које су приложене уз ово упутство, док ће плате за индиректне кориснике планирати надлежни директни корисници и податке о томе приказати у приложеној Табели 6, коју ће, уз предлог финансијског плана, доставити Градској управи за финансије.

Осим што локална власт мора да поштује дати начин планирања плата запослених у јавном сектору, Упутством које је донео министар финансија дато је и друго "ограничење" при планирању плата у буџету за наредну годину, с обзиром на "инструкцију" да градови "не могу да планирају средства за плате за број запослених који је већи од утврђеног броја у Закону о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору и обезбеђених средстава у буџету јединице у складу са одредбама Закона о буџету за 2017. годину". Дакле, Упутством је уређено и планирање броја запослених у 2017. години, позивањем на Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, који је објављен у "Службеном гласнику РС", број 68/15, а којим је утврђен начин одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, као и обим и рокови смањења броја запослених, односно рационализације, до достизања утврђеног броја запослених.

Сагласно члану 4. овог Закона, за сваку календарску годину се актом Владе утврђује максималан број запослених на неодређено време у систему аутономне покрајине и систему локалне самоуправе, на предлог Генералног секретаријата Владе, а уз прибављено мишљење Министарства државне управе и локалне самоуправе и Министарства финансија. Чланом 6. истог Закона одређено је да на основу поменутог акта Владе, надлежни орган аутономне покрајине, односно скупштина јединице локалне самоуправе, својим актом утврђује максималан број запослених за сваки организациони облик у систему аутономне покрајине, односно систему локалне самоуправе. Систем аутономне покрајине, односно локалне самоуправе, у смислу овог закона, чине органи аутономне покрајине, односно органи јединице локалне самоуправе, јавне службе, јавна предузећа, правна лица основана од стране тих предузећа, привредна друштва и друге организације које у систему аутономне покрајине, односно локалне самоуправе имају обавезу пријављивања података о запосленима у регистар који води министарство надлежно за послове финансија, то јест имају запослене чије се плате, односно зараде финансирају из буџета аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Овим законом је (у члану 8.) одређено да максималан број запослених у систему локалне самоуправе представља укупан број запослених у свим организационим облицима јединице локалне власти, који ће се остварити до завршетка рационализације, уз остварене уштеде за плате запослених најмање у износу предвиђеном прописом о буџету, а у складу са актом Владе, а чланом 12, који уређује повећање броја запослених за време спровођења рационализације, одређено је да се повећање броја запослених на неодређено време, до доношења акта о систематизацији, усклађеног са актом о максималном броју запослених за 2017. годину, врши у складу са прописима којима се уређује буџетски систем,

док је Упутством министра одређено да "организациони облици траже повећање броја запослених преко надлежног органа локалне власти и Министарства државне управе и локалне самоуправе од Комисије Владе".

Као мера заштите средстава буџета, чланом 14. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, прописано је да уколико скупштина јединице локалне самоуправе не донесе акт којим ће извршити рационализацију броја запослених у складу са актом Владе, "министарство надлежно за послове финансија може, на предлог министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе, привремено да обустави пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајући део пореза на зараде, односно плате".

Према Упутству министра "у првом кварталу 2017. године Министарство државне управе и локалне самоуправе ће у сарадњи са Министарством финансија разматрати све параметре који утичу на одређивање максималног броја запослених за 2017. годину у систему АПВ и систему локалне самоуправе, као и висину неопходних средстава за њихове плате. На основу тога Влада ће донети одлуку којом ће се утврдити максимални број запослених на неодређено време у наведеним системима за ту годину. С обзиром да ће тако утврђени број запослених бити већи или мањи од броја запослених за које су планирана средства за плате у 2017. години, на начин како је напред наведено, локална власт ће бити у обавези да усклади своје одлуке о буџету у делу планираних средстава за плате."

У случају већег броја запослених од актом Владе утврђеног броја, средства за решавање смањења броја запослених, сагласно инструкцији из Упутства министра, треба "пребацити" са економских класификација 411 и 412 на економску класификацију 414 – **Социјална давања запосленима**, ради реализације исплата отпремнина запосленима.

Предвиђеном одливу броја запослених требало би прилагодити и све економске класификације у оквиру категорије 41 – Расходи за запослене, које су у директној зависности од броја запослених, али је Упутством препоручено да остале економске класификације у оквиру категорије 41 треба "планирати крајње рестриктивно".

Изузетак су, међутим, **награде запосленима и остали посебни расходи** (економска класификација 416), у које су сврстане и божићне, годишње и друге врсте награда и бонуса, који се и не планирају у наредној години, с обзиром да је Упутством министра одређено да "као и у претходним годинама, и у буџетској 2017. 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, осим јубиларних награда за запослене који су то право стекли у 2017. години". Такође, према Упутству, "у 2017. години не могу се исплаћивати запосленима код директних и индиректних корисника буџетских средстава локалне власти, награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса".

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

Када су у питању расходи у оквиру категорије 42 (који се односе на коришћење услуга и роба), по Упутству министра, "потребно је реално планирати средства за ове намене у 2017. години, а нарочито за извршавање расхода на име сталних трошкова (421 – Стални трошкови)".

Ослањајући се на досадашње искуство у погледу раста цена енергетских услуга (електрична енергија и грејање), комуналних и услуга комуникација, раст **сталних трошкова** (који, поред ових услуга, обухватају и банкарске услуге и трошкове платног промета, као и трошкове закупа имовине и опреме и трошкове осигурања) усклађује се 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 ком су ови трошкови планирани у буџету Града за 2016. 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, 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 обухваће Законом (уговори о делу, привремено повремени послови и др.), а све у циљу великих потреба 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.

И **специјализоване услуге** могу да се планирају највише до нивоа планираних средстава за ове намене у 2016. години, док **текуће поправке и одржавање** 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 нису јасно одређене (осим препоруке да "приликом планирања средстава за субвенције и њихових намена посебно треба имати у виду све прописе који се тичу 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, највише до износа који је одређен Одлуком о буџету Града Новог Сада за 2016. годину ("Службени лист Града Новог Сада", бр. 62/15, 46/16 и 58/16). Задржавање планираног износа за наведене расходе на нивоу плана за 2016. годину значило би њихов реални пад, због раста инфлације.

Везано за субвенције, а с обзиром на даље мере фискалне консолидације које подразумевају "рационално коришћење средстава субвенција", у Упутству је указано на неопходност да се преиспитају сви програми по основу којих се додељују субвенције.



**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 2016. години.

На том нивоу планирају се и **дотације невладиним организацијама**, у оквиру категорије 48 - **Остали расходи**, мада је препорука министра да “остале расходе, такође, треба планирати у складу са рестриктивном политиком која се спроводи у циљу одрживог нивоа дефицита“. 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 за 2016. годину, а све друге расходе у оквиру категорије 48 треба планирати највише до њиховог плана у одлуци о буџету за 2016. годину.

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 наведеним препорукама за планирање појединих категорија расхода.

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.

Врло је важно придржавати се датих препорука и упутстава за планирање текуће потрошње у одлуци о буџету, нарочито смерница за планирање масе средстава за плате, броја запослених и субвенција, с обзиром да је чланом 36. став 3. Закона о буџетском систему одређено "уколико одлука о буџету локалне власти буде супротна смерницама из упутства за израду одлуке о буџету локалне власти у делу којим се локалној власти дају смернице за планирање масе средстава за плате, броја запослених и субвенција у одлуци о буџету, министар може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, до момента док се одлука о буџету не усклади са упутством.

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**.

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 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 2016. годину (тачније од члана 9. ове одлуке) и уговорених обавеза (које се односе на капиталне издатке), које су корисници преузели у 2016. години, уз сагласност надлежног органа Града Новог Сада, а које захтевају плаћање у више година. Такве обавезе корисници планирају у свом разделу, појединачно по годинама, у сарадњи са ресорним чланом Градског већа Града Новог Сада 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 2017. години и наредне две године, за које нису преузете вишегодишње обавезе у 2016. 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, уз сагласност ресорног члана Градског већа Града Новог Сада, 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.

Капитални пројекти подразумевају ангажовање значајних средстава 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 зајмови. Због тога корисници имају обавезу да по сваком пројекту појединачно, поред издатака из извора 01, искажу и издатке из других извора финансирања.

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 те активности (за молерске и зидарске радове, поправке електронске и електричне опреме и сл.), којима се објекат доводи у пређашње стање, планирају као економску класификацију 425 - Текуће поправке и одржавање, док средства за капиталне пројекте треба да планирају на контима категорија 51, 52 и 54.

Набавка административне опреме и осталих основних средстава за редован рад, који се не сматрају капиталним инвестицијама у смислу вишегодишњих пројеката, потребно је планирати уз максималне уштеде, тако да се планирају само набавке неопходних средстава за рад – препорука је министра.

Набавка роба и услуга и капитална улагања у зграде и опрему морају да буду у складу са Законом о јавним набавкама.

- **Планирана политика јавне потрошње за 2017. 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 да буџет представља инструмент 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", број 64/15), коју је донела Скупштина Града Новог Сада крајем 2015. године, а која обухвата пројекте у периоду од 2016. до 2020. године, на основу које је сачињен план имплементације акционих планова, по приоритетним областима, за 2016. годину 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 ове године, са пратећим акционим планом, 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. Закона о буџетском систему, 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), што 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.

Програмским буџетом се омогућава константно праћење остварења планираних резултата, како у финансијском смислу (мерено финансијским показатељима), тако и анализом у оквиру нефинансијског извештавања јер 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.

Због тога програмско буџетирање омогућава власти да планира јавне финансије у складу са приоритетима и на дуже рокове и прецизнију процену коришћења јавних средстава. 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.

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 транспарентности<sup>1</sup>, 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 на то у које сврхе се буџетска средства троше, на који начин је таква потрошња повезана са циљевима корисника (односно циљевима јавних политика који ће бити остварени датим издвајањем средстава), какви се резултати остварују и да ли је одређена политика била ефикасна.

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, 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 развој и наставак унапређења 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

---

<sup>1</sup> члан 27б. став 1. тачка 5) Закона о буџетском систему ("Службени гласник РС", бр. 54/09...и 103/15)

у овој области, финансирани примањима од задуживања, а планирају се и други капитални пројекти, који ће се у наредном средњорочном периоду финансирати средствима из буџета Града, у складу са планским документима које усвоји Скупштина Града (изградња новог моста преко канала Дунав-Тиса-Дунав, изградња Сентандрејске саобраћајнице као новог булевара, као и друге траке пута према Футогу, проширење саобраћајних капацитета саобраћајница према насељима Руменка и Каћ, изградња веће јавне гараже у Шафариковој улици и други инфраструктурни пројекти).

Као претпоставка повећања производње и запослености, од посебног је значаја и стварање стимулативног пословног амбијента за привлачење капитала у локалну привреду и предузетништво. У том циљу наставиће се развој пословног производно-индустријско-занатског комплекса у Радној зони "Римски шанчеви", изградњом још једне мултифункционалне хале, намењене, пре свега, производно оријентисаним привредним субјектима, што ће створити услове за ново запошљавање.

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.

Град ће, према билансним могућностима буџета, водити и активну политику у области образовања и у другим областима из своје надлежности (култура, спорт, здравство), којом ће се обезбедити услови за њихово унапређење и доступност свим грађанима. Улагање у образовање подразумева и финансирање развоја образовне инфраструктуре, које се планира у наредној години (изградња објекта Музичке школе "Исидор Бајић" и Балетске школе у Новом Саду, са заједничком концертном двораном).

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.

Нови Сад је у току 2016. године добио два признања од Европске комисије: 2019. године Нови Сад ће бити Омладинска европска престоница, а 2021. године биће Европска престоница културе.

Проглашење Новог Сада за Европску престоницу културе 2021. године је велика 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 коју ће носити Град у 2021. години даје јединствену прилику да током те године, целокупној европској и светској јавности представимо културну понуду Новог Сада, да Град учинимо атрактивним за иностране инвестиције и тиме битно појачамо привредну и финансијску слику Града. 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, очекује се динамичан развој Града у наредном периоду. Наиме, након што је изабран за Европску престоницу културе 2021. године, Нови Сад је проглашен и за Омладинску престоницу Европе 2019. године. Та титула се додељује европском граду на период од годину дана. У току тог периода изабраном граду се пружа

прилика да кроз вишенаменске програме прикаже свој културни, друштвени, политички и економски живот и програме развоја за младе.

У наредних пет година, због ове две титуле, очекују нас појачане инвестиционе и промотивне активности на припреми амбијента за реализацију ових пројеката, како би се добро и благовремено припремили, то јест створили услове да Град 2019. и 2021. годину дочека спреман и "у пуном сјају", а све да би Град на најбољи могући начин искористио шансу која му је дата избором за европску престоницу младих, односно културе.

Ово је велики успех за Нови Сад. Ове престижне титуле - и Европска престоница културе и Европска престоница младих, имају огроман значај за промоцију и брендирање Града, за развој културних и креативних потенцијала Града, побољшање интернационалног угледа и туристичке понуде Новог Сада и свакако дугорочну корист за економију и друштво. Тиме се 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, допринесити 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.

С обзиром на 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.

Јавну потрошњу Града чини и потрошња јавних предузећа чији је оснивач Град Нови Сад. Предвиђа се редовна контрола пословања у овим јавним предузећима, која подразумева контролу расхода, као и контролу цена јавних услуга (које утврђује Град<sup>1</sup>, 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.

С обзиром на раније уведене мере штедње у јавном сектору, и у 2017. 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 одређени као стални трошкови), требало би да прати истовремено и веће издвајање за капиталне (инвестиционе) расходе, који ће подржати привредни раст и укупан развој у Граду.

---

<sup>1</sup> Кретање цена јавних услуга, које утврђује Град, може да прати раст потрошачких цена у 2017. години

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 2017. годину приликом израде предлога својих финансијских планова (у којима 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.

На приходној страни буџета очекује се да текући приходи буду уједначени у расту. 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.

Без обзира на испољене тенденције у остваривању прихода Града, неопходно је наставити већ 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 и комуналних такси.

Посебан изазов и настојање у политици Града за наредну годину је остварити и задржати стабилан финансијски резултат, исказан као текући суфицит (који, према методологији коју примењује Moody's investors service за рангирање регионалних и локалних влада, представља разлику између укупних текућих прихода и укупних текућих расхода), што би, највећим делом, показало способност Града да одржи јаку контролу над текућим расходима, дозвољавајући им да се повећавају у складу са растом текућих прихода.

Очекујући дугорочно стабилну кредитну способност Града, приоритетно се планира уредно сервисирање дугова према кредиторима (за кредит и обвезнице), у складу са ануитетним плановима, при чему није предвиђено ново задуживање у 2017. 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 2017, 2018. и 2019. 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 2017. и наредне две године чине укупно планирани приходи и примања, као и расходи и издаци из Одлуке о буџету Града Новог Сада за 2016. годину, с обзиром да је процена прихода и примања буџета Града за прву годину наредног средњорочног периода, то јест за 2017. годину, сачињена полазећи од плана средстава буџета за 2016. годину, а на основу анализе остварења средстава у протеклих десет 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.

С обзиром на досадашњи тренд у остваривању средстава буџета, приходи и примања за 2017. годину планирани су у износу од 16.848,0 милиона динара, за 2018. годину планирано је 17.503,0 милиона динара, док је за 2019. годину планирано 18.104,0 милиона динара, а посматрано по врстама прихода, односно примања (у складу са прописаном економском класификацијом), како је дато у следећој табели:

Табела 1

- у 000 RSD

Ред. број	Опис	Екон. класиф. класа, категорија	2017.	2018.	2019.
<b>1.</b>	<b>ТЕКУЋИ ПРИХОДИ</b>	<b>7</b>	<b>16.848.000</b>	<b>17.503.000</b>	<b>18.104.000</b>
1.1	Порески приходи	71	12.044.576	12.524.822	12.950.320
1.2	Непорески приходи	74+77	3.884.742	4.027.342	4.169.565
1.3	Донације и трансфери	73	918.682	950.836	984.115
<b>2.</b>	<b>ПРИМАЊА ОД ПРОДАЈЕ НЕФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
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
<b>3.</b>	<b>ПРИМАЊА ОД ЗАДУЖИВАЊА И ПРОДАЈЕ ФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
3.1	Примања од задуживања	91	0	0	0
3.2	Примања од продаје финанс. имовине	92	0	0	0
	<b>УКУПНА СРЕДСТВА (1+2+3)</b>	<b>7+8+9</b>	<b>16.848.000</b>	<b>17.503.000</b>	<b>18.104.000</b>

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 и 95/15), како је дато у следећој табели:



Табела 2

- у 000 RSD

Ред. број	ВРСТА ПРИХОДА	2017.	2018.	2019.
<b>1.</b>	<b>Изворни приходи</b>	<b>7.227.839</b>	<b>7.492.095</b>	<b>7.760.492</b>
1.1	Порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон	2.718.200	2.813.337	2.911.804
1.2	Таксе	780.114	814.021	849.523
1.3	Накнаде	355.000	363.925	373.162
1.4	Новчане казне	30.450	31.920	32.920
1.5	Остали изворни приходи	3.344.075	3.468.892	3.593.083
<b>2.</b>	<b>Приходи од осталих нивоа власти</b>	<b>9.620.161</b>	<b>10.010.905</b>	<b>10.343.508</b>
2.1	Уступљени порези	8.554.559	8.906.319	9.198.450
2.2	Уступљене накнаде	24.810	25.240	25.682
2.3	Остали уступљени приходи	122.110	128.510	135.261
2.4	Трансфери од осталих нивоа власти	918.682	950.836	984.115
<b>3.</b>	<b>Примања</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
3.1	Примања од продаје нефинанс. имовине	0	0	0
3.2	Примања од задуживања и продаје финансијске имовине	0	0	0
	<b>УКУПНО (1+2+3)</b>	<b>16.848.000</b>	<b>17.503.000</b>	<b>18.104.000</b>

Приходи буџета Града за 2017. годину пројектовани су, дакле, на основу остварења средстава буџета до краја октобра 2016. 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, с обзиром на непромењене услове, то јест околности на глобалном нивоу, док су примања буџета Града за 2017. годину пројектована у складу са предлогом корисника.

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 био опредељен у Закону о буџету Републике Србије за 2016. Годину ("Службени гласник РС", број 103/15), како је Упутством министра одређено.

Потребно је напоменути да су наведеном пројекцијом средстава за 2017. годину обухваћени само приходи из буџета, то јест само приходи из извора финансирања који је прописаном класификацијом извора<sup>1</sup> означен шифром 01. Другим речима, у наведену процену средстава нису укључени приходи од донација и евентуална примања од продаје финансијске имовине и нефинансијске имовине, као ни евентуални трансфери од осталих нивоа власти, по основу одобравања средстава за финансирање пројеката за која корисници буду конкурисали.

У пројекцији средстава за 2017. 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..... 47/14 и 69/14) задужене за наплату таксе, односно вођење евиденције таксених обвезника, а средства од боравишне таксе, према пројекцији Градске управе за привреду, која врши надзор над спровођењем Одлуке о боравишној такси ("Службени лист Града Новог Сада", бр. 51/11 и 13/14).

Процена расхода и издатака буџета Града Новог Сада за наредну годину сачињена је на основу њиховог плана за 2016. 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 2017. годину (реални раст БДП 3,0%, а раст инфлације 2,8%).

Полазећи од ових пројекција, као и смерница за планирање појединих категорија расхода, датих у Упутству министра, за 2017. 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:

---

<sup>1</sup> према члану 8. Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем ("Службени гласник РС", бр. 16/16 и 49/16)

Табела 3

Ред. број	Опис	Екон. класиф. класа, категорија	2017.	2018.	2019.
	<b>УКУПНИ РАСХОДИ И ИЗДАЦИ (1+2+3)</b>	<b>4+5+6</b>	<b>16.848.000</b>	<b>17.503.000</b>	<b>18.104.000</b>
<b>1.</b>	<b>ТЕКУЋИ РАСХОДИ</b>	<b>4</b>	<b>14.869.453</b>	<b>14.994.273</b>	<b>15.128.765</b>
1.1	Расходи за запослене	41	3.425.943	3.430.360	3.434.910
1.2	Коришћење услуга и роба	42	4.490.663	4.615.656	4.752.379
1.3	Отплата камата и пратећи трошкови задуживања	44	215.161	189.783	163.064
1.4	Субвенције	45	1.033.410	1.033.410	1.033.410
1.5	Донације, дотације и трансфери	46	3.447.107	3.447.107	3.447.107
1.6	Социјално осигурање и социјална заштита	47	256.280	263.969	271.888
1.7	Остали расходи	48	1.643.928	1.643.928	1.643.928
1.8	Средства резерве	49	356.960	370.060	382.080
<b>2.</b>	<b>КАПИТАЛНИ РАСХОДИ (Издаци за нефинансијску имовину)</b>	<b>5</b>	<b>1.548.532</b>	<b>2.011.197</b>	<b>2.435.205</b>
2.1	Основна средства	51	1.505.760	1.964.147	2.383.450
2.2	Залихе	52	9.900	10.890	11.979
2.3	Природна имовина	54	32.872	36.160	39.776
<b>3.</b>	<b>ИЗДАЦИ ЗА ОТПЛАТУ ГЛАВНИЦЕ И НАБАВКУ ФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ</b>	<b>6</b>	<b>430.015</b>	<b>497.530</b>	<b>540.030</b>
3.1	Отплата главнице	61	430.015	497.530	540.030
3.2	Набавка финансијске имовине	62	0	0	0

Укупно планирана средства за потрошњу у 2017. години распоређују се по корисницима, на основу утврђеног нивоа права буџетских корисника за 2016. 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 2017. годину уваже дате смернице и ограничења.

- **Предлог обима средстава за финансирање расхода и издатака буџетских корисника за 2017. 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 2017, 2018. и 2019. годину, који је саставни део Упутства, сачињен је полазећи од утврђених 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 2017. годину не представља просто увећање буџета за 2016. годину пројектованом стопом раста инфлације за 2017. годину, већ је свака врста расхода у буџету планирана према макроекономским смерницама и препорукама из Упутства које је донео министар финансија.

Предлог обима средстава утврђен је полазећи од планираних буџетских средстава за финансирање текућих и капиталних расхода корисника у 2016. години, односно од организационе и функционалне структуре расхода и издатака, као и надлежности корисника, према Одлуци о буџету Града Новог Сада за 2016. 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 2016. 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 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 природну имовину), 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 ограничених билансних могућности 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 и економски рационално.

Рестриктивно и економски рационално планирати буџетску потрошњу значи смањити, колико је могуће, дискреционе расходе, док се капитални расходи могу повећати 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, плате код индиректних корисника, 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 програмима.

- **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 да Фискална стратегија "садржи економску и фискалну политику Владе са пројекцијама за буџетску и наредне две фискалне године".

Процес припреме буџета у јединицама локалне самоуправе, 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 га овом органу доставе, у року утврђеном буџетским календаром.

При изради предлога финансијског плана за 2017. годину, корисници буџета 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.

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<sup>1</sup>, који ће доставити органу управе надлежном за финансије у утврђеном року.

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.

Овогодишње активности на припреми буџета за наредну годину, како је речено, касне јер је министар финансија донео "Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2017. годину и пројекција за 2018. и 2019. годину" тек 15. новембра (уместо 5. јула) ове године. Из тог разлога, а због законом утврђеног крајњег рока за доношење буџета, време за његову припрему, то јест за припрему предлога финансијског плана буџетских корисника и нацрта буџета краће је од Законом прописаног.

Зато, по пријему Упутства Градске управе за финансије, пошто буду упознати са обимом средстава који им је предложен за потрошњу у 2017. години, као и са начином планирања расхода и издатака, директни буџетски корисници који у својој надлежности имају индиректне кориснике обавештавају индиректне кориснике (достављајући 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

---

<sup>1</sup> Финансијски планови индиректних корисника буџетских средстава достављају се директним буџетским корисницима у року који одреди надлежни директни буџетски корисник и чине саставни део предлога финансијског плана директног буџетског корисника.

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.

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 обрасце 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, који, сагласно члану 41, односно 37. Закона, обухвата:

1. расходе и издатке за трогодишњи период, исказане по буџетској класификацији и
2. детаљно писано образложење расхода и издатака, као и извора финансирања.

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.

Програмска класификација обједињује све програме буџетских корисника. 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). Док програм спроводи један или више корисника буџетских средстава, програмске активности реализује само један буџетски корисник.

Сагласно последњим изменама Закона о буџетском систему из 2015. године, саставни део програмског буџета треба да постану 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 и 49/16). 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 у овој години па је за наредну 2017. 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 2017. години. Када су донације у питању, подсећамо на 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.



**Ово писано образложење предлога финансијског плана биће потребно приказати и табеларно, користећи за то креиран образац (Економска структура расхода и издатака у разделу директног буџетског корисника), који је саставни део овог упутства и биће саставни део образложења буџета.**

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 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 пређе 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 да се, по новом моделу планирања буџета, средства за програме уклапају у предложени обим средстава.

Само уколико су доношењем нових прописа установљене нове обавезе буџета, односно активности и услуге које нису постојале у буџетима претходних година, 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 и детаљно образложе 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 2017. 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 осталих извора финансирања (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 2017. години (у Одлуци о буџету Града Новог Сада за 2016. 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 или по основу донаторских уговора 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,

сматрани су 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 и 49/16), 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, 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 2017. 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 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**, уствари, табеларног приказа средстава потребних за финансирање текућих активности и услуга, односно програма корисника буџетских средстава у 2017. 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 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 буџетских средстава за 2017. годину, као и циљева и очекиваних резултата, поред података о роковима за реализацију активности и лицима одговорним за реализацију.

Иако предложеним обимом средстава за 2017. годину нису обухваћена средства за плате запослених у директним корисницима буџета (јер ће плате за све директне кориснике билансирати Градска управа за финансије, имајући, при том, у виду поменуте инструкције у погледу планирања 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 ког 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 из ког извора потичу, а не, дакле, на додатне приходе индиректних корисника, директни корисник буџетских средстава сачињава када тражи средства за финансирање:

- **текућих активности које** не могу бити 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
- **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 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 средстава,

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 издатак за који се траже додатна средства, да се истакну и потврде ефекти које би активности, пројекти и програми, као и издаци имали на постојеће и будуће стање, односно на ситуацију или проблем који би требало да се реши, 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 класификације	Недостајућа средства за текуће расходе	активности из других извора финансирања	приоритетне области	Нове активности (програми)	<b>УКУПНО</b> (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 захтевима за додатна средства из буџета
<b>УКУПНО</b>						

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. Тиме се, практично, даје план инвестиција у објекте и опрему, 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 2017. 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 претходне године, 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 програму и навести фазу у којој се активност или програм 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, 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 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**

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.

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".

Овај облик буџетирања, 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. У овом облику буџетирања, дакле, приликом припреме програмског модела буџета, дефинишу се родно одговорни циљеви и родни индикатори учинка, исхода и резултата, којима ће се приказати очекивани доприноси програма, програмске активности или пројекта остваривању принципа родне равноправности.

Укључивање родне равноправности у програмски буџет је начин да родна перспектива буде интегрисана у формирање буџета.

У складу са наведеним изменама Закона, упутство које локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима буџета локалне власти, мора да садржи и смернице како ће се у образложењу предлога финансијских планова исказати родна анализа буџета локалне власти.

Прелазним и завршним одредбама Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему ("Службени гласник РС", број 103/15) утврђено је да 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, а у целини до доношења буџета Републике Србије и буџета локалних власти за 2020. годину.

План поступног увођења родно одговорног буџетирања (што подразумева утврђивање броја програма и броја буџетских корисника) доноси 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 годину.

У Републици Србији рад на увођењу родно одговорног буџетирања започет је 2015. године, у оквиру припреме буџета Републике Србије за 2016. годину - на основу предлога Министарства финансија и Координационог тела за родну равноправност Владе Републике Србије, 28 директних буџетских корисника чинили су прву групу буџетских корисника који уводе елементе родно одговорног буџетирања у своје предлоге финансијских планова за 2016. годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године.

На основу законског овлашћења, министар финансија донео је План увођења родно одговорног буџетирања у поступак припреме и доношења буџета Републике Србије за 2017. годину.

Имајући у виду поменути план, као и досадашње искуство у примени овог облика буџетирања, Упутством Градске управе за финансије Града Новог Сада одређен је начин на који ће одабрани корисници буџета Града исказати родну анализу буџета. Овим упутством је одређен број буџетских корисника који ће у свој предлог финансијског плана за 2017. годину увести и елементе родно одговорног буџетирања. То су: Градска управа за привреду, Градска управа за здравство и Градска управа за социјалну и дечију заштиту.

Наведени директни корисници треба, пре свега, да сачине родну анализу расхода и издатака за 2016. годину, а затим и да, на основу те анализе, у свом предлогу финансијског плана за 2017. годину укључе родну компоненту у циљеве и индикаторе у оквиру своје програмске структуре, тако да дефинишу најмање један родно одговоран циљ и одговарајуће индикаторе који адекватно мере допринос циља унапређењу равноправности између жена и мушкараца, у оквиру једног или више програма или програмских активности.

Образлажући програмску структуру, приликом описа сврхе програма, потребно је навести и његов утицај на унапређење родне равноправности, а приликом описа програма и образложења 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 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, наводе се и закони из области родне равноправности: Закон о забрани дискриминације, Закон о равноправности полова и други.

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 2017. година послужити за прикупљање почетних података.

.

.

.

▪ **"Техничко" упутство за попуњавање образаца и табела**

Сви наведени обрасци захтева и табеле (помоћне табеле за запослене, за приходе и примања, ИПА пројекте и економску и програмску структуру у разделу директног буџетског корисника), који су саставни део овог упутства, снимљени су у Microsoft Excel формату и биће достављени корисницима електронском поштом.

Обавеза је директних корисника буџетских средстава да све попуњене табеле - табеле захтева и све друге помоћне табеле, осим у штампаном, доставе и у електронском облику, при чему све штампане табеле морају да буду оверене од стране одговорног лица у директном кориснику, односно морају да имају печат и потпис старешине директног корисника.

**Табеле достављене у штампаном облику, без пратеће електронске верзије и одговарајућег образложења, неће се разматрати.**

При попуњавању табела захтева (за текућу потрошњу, за додатна средства из буџета и за капиталне расходе), на основу којих ће директни корисник буџетских средстава сачинити предлог финансијског плана, потребно је имати у виду:

- Први (горњи) део захтева односи се на обрасце по програмском моделу буџета, који се попуњавају према посебном, "додатном" упутству, названом "Упутство за попуњавање табела захтева", које је саставни део овог упутства,
- у табелама, у доњем делу захтева, могуће је попуњавати само бела поља,
- при уносу износа, наводе се само износи у динарима, без износа пара,
- при уносу износа, не уносе се зарези, односно тачке за одвајање хиљада,
- табеле не могу да се мењају - не могу се додавати, односно брисати редови или колоне у табелама,
- уколико има више функција, за сваку од функција попуњава се посебан образац (отвара се посебан документ), односно одговарајући захтев копирати онолико пута колико корисник има функција,
- уколико има више пројеката, програмских активности и програма, за сваки од њих попуњава се посебан образац (отвара се посебан документ), односно одговарајући захтев копирати онолико пута колико корисник има пројеката, програмских активности, односно програма.

У табелама се попуњава заглавље табеле, навођењем назива и шифре директног корисника буџетских средстава - јединственог броја корисника буџетских средстава (ЈБКБС), одговарајућег назива и шифре (троцифрене) функције, у складу са прописаном функционалном класификацијом и броја запослених радника, а код Захтева за додатна средства из буџета и Захтева за капиталне расходе, уноси се и број приоритета Захтева, као и кратак назив Захтева, који би требало да имплицира намену захтеваних расхода, односно издатака.

Колона (1), у којој су дата конта расхода и издатака по економској класификацији и колона (2), која садржи описе ових конта, попуњене су у табели, а корисници попуњавају колоне од (3) до (16) или (17), тако што уносе тражене износе по врстама расхода, односно издатака и изворима финансирања у одговарајућим колонама.

Новина је у односу на претходне године што ће корисници, на основу писаног образложења предлога финансијског плана, попунити приложене табеле, односно што ће своје образложење приказати и табеларно (користећи одговарајуће табеле, са одређеном економском класификацијом расхода и издатака).

Приходи и примања које корисници буџетских средстава остварују из свих других извора финансирања, поред прихода из буџета, то јест средстава из извора 01, у складу са посебним прописима или актима, исказују се у **Табели 4**.

У **табелама 5, 5а и 5б** исказују се подаци о запосленима у директним буџетским корисницима, чије плате се финансирају из средстава буџета Града Новог Сада, а у **Табели 6** подаци о запосленима у индиректним корисницима, које ће прикупити и обрадити директни корисници у чијој су надлежности.

Табелама се обезбеђују подаци о укупном броју запослених, укупним коефицијентима за обрачун и исплату плата, без минулог рада и са минулим радом, додацима на плату по посебним прописима, исплаћеним платама у 2015. години и исплаћеним платама (укупним и по запосленом) за октобар 2016. године и бруто основици за обрачун и исплату плата за октобар 2016. године.

Директни корисници ће од индиректних корисника из своје надлежности, прикупити податке према табелама 5а и 5б, у које се уносе подаци појединачно о сваком запосленом - име и презиме, јединствени матични број грађана, звање, односно радно место на које је распоређен, коефицијент за обрачун и исплату плата и године радног стажа - минули рад, исказан у процентима, а затим ће укупне податке, за сваког индиректног корисника појединачно, исказати у Табели 6 (према којој ће, након извршене контроле достављених података, планирати потребна средства за плате индиректних корисника) и доставити Градској управи за финансије, са својим попуњеним табелама 5, 5а и 5б.

При попуњавању ових табела, потребно је у заглављу унети назив директног корисника и шифру организационе класификације - ознаку раздела и главе из Одлуке о буџету Града Новог Сада за 2016. годину (назив и шифра функције већ су учитани у обрасцу), а затим попуњити табеле према следећем упутству:

Прво се попуњавају **табеле 5а** (за запослене на неодређено време) и **5б** (за запослене на одређено време, укључујући и приправнике, осим приправника по уговору са Националном службом за запошљавање, које је потребно посебно исказати) и то:

- **колона 1**, у коју се уноси име и презиме запосленог,
- **колона 2**, у коју се уноси јединствени матични број грађана за сваког запосленог,
- **колона 3**, у коју се уноси податак о звању, односно послу који запослени обавља, у складу са уредбом о коефицијентима, односно Законом о платама и појединачним правилницима за унутрашњу организацију и систематизацију радних места,
- **колона 4**, у коју се, за сваког запосленог, уноси податак о коефицијенту за обрачун плата, без минулог рада,
- **колона 5**, у коју се уноси податак о додатном коефицијенту по основу сложености и одговорности послова, исказан у коефицијентима,
- **колона 7**, у коју се уноси податак о додатку по посебним прописима, исказан у процентима,
- **колона 10**, у коју се уноси податак о минулом раду, исказан у процентима и
- **колона 13**, у коју се уноси податак о бруто основици за обрачун плата за октобар 2016. године, за сваког запосленог,

а затим **Табела 5**, у коју се уносе укупни подаци, на основу претходних табела и то у:

- **колони 1**, у коју се уноси назив функције, звања, односно радног места,
- **колони 2**, у коју се уноси укупан број запослених на дан 31. октобар 2016. године, појединачно за сваку функцију, звање, односно радно место, наведено у колони 1,
- **колони 3**, у коју се уноси податак о укупном броју коефицијената без минулог рада, за сваку функцију, звање, односно радно место,
- **колони 4**, у коју се уноси податак о укупном броју коефицијената са додацима и минулим радом, за сваку функцију, звање, односно радно место (податак из колоне 12 у табели 5а, односно 5б),
- **колони 5**, у коју се уноси податак о бруто основици за обрачун плата за октобар 2016. године, по функцијама, звању, односно радном месту,
- **колони 6**, у коју се уносе подаци о исплаћеним платама за 2015. годину (у динарима), укупно по функцијама, звању, односно радном месту и
- **колони 7**, у коју се уносе подаци о исплаћеним платама за октобар 2016. године (у динарима), укупно по функцијама, звању, односно радном месту.

При попуњавању ових табела, потребно је имати у виду да се при уношењу износа, не уносе зарези, односно тачке за одвајање хиљада.

У табелама је потребно додати онолико редова колико је потребно, то јест колико има запослених и постављених лица.

У образложењу приказаних података у табелама, потребно је навести и лица која испуњавају услове за одлазак у пензију у 2017. години и по том основу имају право на отпремнину, као и лица која ће у 2017. години остварити право на јубиларну награду.

Као и претходне године, корисници буџета имају обавезу да податке о броју запослених на неодређено и одређено време искажу у посебној табели која је дата уз Упутство министра финансија (Табела 1 у **Прилогу 1** – Преглед броја запослених и средстава за плате у 2017. години по звањима и занимањима у органима и организацијама локалне власти), а која треба да буде саставни део образложења одлуке о буџету. Поред ове табеле, Прилог 1 садржи и друге табеле (табеле 2 до 8) које корисници имају обавезу да попуне и доставе у писаној форми, уз свој предлог финансијског плана, као и у електронској форми, Градској управи за финансије, која има обавезу да обједињене податке на исти начин достави Министарству финансија. Овај прилог са табелама налази се на интернет страници Министарства финансија, на којој се налази и Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2017. годину и пројекција за 2018. и 2019. годину, којим су ближе уређени, то јест појашњени табеларни прикази.

Ово упутство "прати" и **Прилог 2** - Преглед капиталних пројеката у периоду 2017-2019. године, односно Прилог 2а, са истим називом, у којима се планирани капитални пројекти у наредном трогодишњем периоду искажују по приоритету, презентовањем општих података о њиховој реализацији (почетак, уговорени рок, завршетак, укупна вредност пројекта) и финансијских података, по изворима и контима, а које корисници морају да попуне, с обзиром да издаци за капиталне пројекте, према Закону о буџетском систему, морају да се искажу за три године, а "преглед планираних капиталних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две буџетске године" чини обавезан део Општег дела одлуке о буџету.

Трећи прилог уз Упутство министра финансија садржи две табеле за приказивање података о комисијама и другим привременим и сталним радним телима и о закљученим уговорима.

Како су у Упутству министра финансија дата детаљна упутства за попуњавање и достављање наведених прилога, Градска управа за финансије неће се у свом Упутству задржавати на презентовању њиховог садржаја нити ће преписивати препоруке из Упутства министра и давати инструкције везане за њихово попуњавање, верујући да ће корисници са сајта Министарства финансија преузети Упутство и проучити детаљно објашњење о начину попуњавања и достављања табела садржаних у овим прилозима.

\* \* \*

Корисници ће имати обавезу да попуне и табелу за приказивање програма из своје надлежности, које планирају у наредној буџетској години и у следеће две године, а која ће бити саставни део образложења буџета.

Сви подаци у табели (правни основ, циљеви и индикатори) односе се искључиво на програме, који се појединачно приказују. Тек у доњој табели приказују се подаци о правном основу за сваку програмску активност, односно сваки пројекат у оквиру програма који је табеларно приказан.

При попуњавању табеле, требало би поступати на следећи начин:

Табелу копирати онолико пута колико има програма у разделу корисника, без обзира да ли програм реализује директни или индиректни буџетски корисник (без обзира, дакле, у којој је глави у оквиру раздела корисника).

У самој табели редове копирати онолико пута колико има програмских активности и/или пројеката у програму који се приказује, као и функција (уколико се једна програмска активност појављује у више функција), водећи рачуна да су сви редови обухваћени формулом за сабирање у реду за "УКУПНО за Програм" (где је приказан збир колона), по колонама, за сваку приказану годину.

При уносу података у предвиђена поља, користити дати фонт (Arial, у ћириличној тастатури).

У поље "Шифра и назив ПРОГРАМА" уместо доње црте (\_\_\_) унети одговарајући број за Програм, користећи упутство СКГО за израду програмског буџета, тачније њихов преглед униформних програма и програмских активности јединица локалне самоуправе, који су у примени од буџетског циклуса за 2017. годину. Исти преглед користити и код уноса података у поље "Сектор" и "Сврха Програма", а за циљеве и индикаторе користити преглед "Циљеви програма и програмских активности и листа униформних индикатора за програмску структуру буџета – предлог за градове, општине и градске општине у Републици Србији", који могу да се преузму са сајта Министарства финансија.

Поље "Опис програма" попунити, примењујући тумачење из Упутства за израду програмског буџета, по којем опис програма укључује "образложење кључних активности и услуга које се спроводе, односно пружају".

При уносу износа у колонама "План средстава за реализацију програмске активности / пројекта" не уносе се тачке за одвајање хиљада.

Збир планираних средстава за све приказане програме у 2017. години требало би да одговара обиму средстава планираних за раздео директног корисника у 2017. години у предлогу финансијског плана.

Све попуњене табеле, осим у штампаном, треба доставити и у електронском облику, при чему све штампане табеле морају да буду оверене од стране одговорног лица, односно морају да имају печат и потпис старешине директног корисника.

\* \* \*

Имајући у виду да је чланом 28. Закона о буџетском систему одређено да Општи део буџета обухвата, између осталог, и "преглед очекиваних средстава из финансијске помоћи Европске уније", која је овим законом (у члану 2. тачка 46.) дефинисана као "средства Европске уније која се користе за намене и спроводе према правилима утврђеним споразумима између Републике Србије и Европске уније", а Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем одређена је као један од извора финансирања (шифра 56), Градска управа за финансије сачинила је табелу за приказивање ових средстава, коју ће морати да попуне сви корисници који за финансирање пројеката из своје надлежности очекују и финансијску помоћ Европске уније.

\* \* \*

Сви корисници средстава буџета Града Новог Сада обавезни су да доставе своје захтеве, односно предлог финансијског плана за 2017. и наредне две године, у датом року и на начин предвиђен овим упутством. За непоштовање буџетских ограничења и садржаја захтева, Законом о буџетском систему предвиђене су санкције.



В.Д. НАЧЕЛНИКА  
Милош Ђулум