

Упутство за процес израде предлога финансијских планова директних и индиректних корисника буџетских средстава за 2019. годину

Уводне напомене

На основу чл. 36а Закона о буџетском систему („Сл.гласник РС“ бр.54/09, 73/2010,101/2010,101/2011,93/2012, 62/2013, 63/2013, 142/14 и 68/15 – др. закон, 103/15, 99/2016 и 113/2017), Министарство финансија треба да достави локалној власти Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2019. годину и пројекцију за 2020. и 2021. годину које до овог момента није донето из разлога (како је то усмено образложено у Министарству финансија) што се чекају одређени параметри из ММФ-а који ће бити релевантни за састављање предлога финансијских планова а самим тим и припрему буџета за 2019. годину и наредне две године.

Дакле, конкретни параметри за израду предлога финансијских планова директних и индиректних корисника буџетских средстава биће од стране Министарства финансија достављени општинама и градовима када се они утврде. Очекује се да ће то бити најкасније крајем септембра или почетком октобра месеца ове године, након чега ће општине моћи да сачине Упутство за припрему буџета општине или града за 2019. годину и дистрибуирати директним и индиректним корисницима буџетских средстава како би се у складу са тим конкретним параметрима припремио и предлог финансијског плана корисника буџета који је основ за припрему расходног дела буџета општине.

С обзиром да је према буџетском календару локални орган управе надлежан за финансије у обавези да изради Упутство за припрему Одлуке о буџету општине за 2019. годину и достави га директним и индиректним корисницима до 1. августа текуће године у овом тексту ближе је образложено следеће:

1. Шта је основ за припрему Упутства за припрему буџета за 2019. годину?
2. Садржај упутства и његово састављање
3. Трогодишњи лимити и обавеза придржавања истих у изради предлога финансијских планова

1. Шта је основ за припрему Упутства за припрему буџета за 2019. годину?

Како би се започео процес планирања буџета за 2019. и наредне 2 године неопходно је, према члану 31. став 1. тачка 11. Закона о буџетском систему да се од стране министра надлежног за послове финансија до 5. јула достави упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти, као и Фискалну стратегију али с обзиром да јединицама локалне самоуправе није ово благовремено достављено, општине и градови треба да, користећи расположиве податке из Фискалне стратегије за 2018. годину са пројекцијама за 2019. и 2020. годину припреме Упутство за израду одлуке о буџету јединица локалне самоуправе.

У поменутом Упутству надлежни орган за финансије у оквиру Општинске управе треба да припреми и процени висину средстава за сваког буџетског корисника са којима ће тај корисник располагати у 2019. и наредним двема годинама. Основ за припрему Упуства везано за пројекцију лимита за 2019., 2020 и 2021. годину може се узети пројекција из прошлогодишњег Упуства где је требало да се прикаже и маса средстава којима ће буџетских корисници располагати у 2018, 2019 и 2020. години.

Такође као основ за израду Упутства може се узети и развојна стратегија општине или града као и развојне стратегије појединих области на територији те општине.

С обзиром да се у јулу месецу усваја шестомесечни извештај буџетских корисника за прво полугодиште 2018. године, односно за период 1. јануар – 30. јуни 2018. године подаци из тих извештаја могу да буду основ за припрему Упуства нарочито у делу припреме трогодишњих лимита и распореда расхода по појединим економским класификацијама, тј. групама расхода као и по појединим програмима, програмским активностима и пројектима.

Поред Фискалне стратегије и осталог горе наведеног јасно је да је основ за израду овог упуства и: Закон о буџетском систему, Закон о финансирању локалне смаоуправе („Сл.гласник РС“ бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 – усклађени дин. изн. 125/14 – усклађени дин. изн. и 95/15 усклађени дин. изн. 83/16 – усклађени дин.изн, 104/16 – др. закон и 96/17 – усклађени дин.изн) и Закон о локалној самоуправи смаоуправе („Сл.гласник РС“ бр. 129/07 и 83/14 – др. закон).

Треба напоменути да основ за припрему овог Упутства су и други донети закони који су ступили на снагу у току ове године а чија се примена рефлектује на приходе и расходе буџета општине, на поједине расходе проистекле применом појединих закона а које су везане за рад директних и индиректних корисника буџетских средстава. Напр. Закон о начину одређивања максималног броја запослених и Уредба о интерном конкурсу, која је припремљена у складу са одредбама овог закона, и на основу које се врши интерна прерасподела запослених а самим тим је неопходно да се у припреми предлога финансијског плана буџетског корисника изврши прерасподела средстава за плате као и припадајући порези и доприноси у складу са Одлуком о максималном броју запослених за територију те општине а која је донета у складу са наведеним Законом.

2. Садржај упуства и његово састављање

Према чану 40. Закона о буџетском систему Упутство за припрему буџета локалне власти треба да садржи следеће:

- 1) основне економске претпоставке и смернице за припрему нацрта буџета локалне власти;
- 2) опис планиране политике локалне власти;
- 3) процене прихода и примања и расхода и издатака буџета локалне власти за буџетску и наредне две фискалне године;

4) обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана директног корисника средстава буџета локалне власти за буџетску годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године;

5) смернице за припрему средњорочних планова директних корисника средстава буџета локалних власти;

б) поступак и динамику припреме буџета локалне власти и предлога финансијских планова директних корисника средстава буџета локалне власти.

На основу упутства за припрему нацрта буџета локалне власти, директни корисници средстава буџета локалне власти израђују предлог финансијског плана и достављају га локалном органу управе надлежном за финансије.

У погледу садржине предлога финансијског плана директних корисника средстава буџета локалне власти сходно се примењују одредбе члана 37. овог закона, односно Предлог финансијског плана треба да обухвата:

1) расходе и издатке за трогодишњи период, исказане по буџетској класификацији;

2) детаљно писано образложење расхода и издатака, као и извора финансирања појединих расхода који су планирани предлогом финансијског плана.

Предлог финансијског плана буџетског састоји се из писаног објашњења, које обухвата и образложење, средњорочну квантификацију и процену ефеката нових политика и инвестиционих приоритета, на основу Упутства за припрему буџета општине и средњорочних планова корисника средстава буџета општине и финансијског захтева.

Дакле, индиректни корисници средстава буџета локалне власти обавезни су да припреме предлог финансијског плана на основу смерница које се односе на буџет локалне власти.

Директни корисници средстава буџета локалне власти обавезни су да, у складу са смерницама и у роковима које прописује надлежни извршни орган локалне власти, траже од индиректних корисника буџетских средстава за које су одговорни, да доставе податке неопходне за израду предлога финансијског плана директног корисника буџетских средстава. Локални орган управе надлежан за финансије може да тражи непосредно од индиректних корисника буџетских средстава податке о финансирању корисника, који су неопходни за припрему предлога буџета локалне власти.

Приликом достављања предлога финансијског плана, поред распоређених средстава утврђених предложеним обимом средстава од стране надлежног општинског органа, корисници планирају и расходе који се финансирају из других извора.

Буџетски корисници су дужни да одговорно и у складу са својим потребама, као и могућностима буџета, ефикасно распореде предложени обим средстава по програмима, програмским активностима и пројектима.

Укупан збир предлога не сме да прелази укупан предложени обим средстава који је додељен буџетском кориснику!!!

У пракси се услед доношења нових прописа понекад укаже потреба за новим расходима, односно за новим активностима или услугама које нису постојале у буџетима предходних година и то изискује повећање средстава потребних за њихову реализацију, па у том делу буџетски корисник је у обавези да у оквиру садржаја програма, односно програмских активности или пројеката, детаљно образложе да се ради о новим активностима или услугама за које је неопходно обезбедити средства изнад лимита утврђених упутством.

У складу са претходно наведеним, уколико буџетски корисник има потребе за додатним расходима за нове програме, програмске активности или пројекте онда те расходе треба исказати као нови захтев за додатно финансирање наведеног.

У процесу планирања средстава буџетски корисници морају се придржавати система јединствене буџетске класификације прихода и примања, односно расхода и издатака а према Правилнику о стандардном класификационом оквиру и контном пану за буџетски систем („Сл.гласник РС“ бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 20/18 и 36/18).

Расходи буџета и у јединицама локалне самоуправе планирају се у виду програмског буџета, односно по програмима, програмским активностима и пројектима.

У вези са тим треба нагласити да је СКГО (Стална конференција градова и општина) складу са Упутством за припрему програмског буџета, утврдила у 2015. години и доставила јединицама локалне самоуправе **и листу униформних индикатора** чијом се применом пружају подаци о општим достигнућима униформних програма и програмских активности, као и статистички подаци из домена униформних програма и програмских активности.

Из тог разлога се у Упутству наглашава и обавеза јединице локалне самоуправе да треба да прате и извештавају о вредностима које се мере утврђеним униформним индикаторима, као део својих редовних обавеза извештавања. И у буџетском циклусу за припрему буџета за 2019. годину, СКГО је у консултацијама са јединица локалне самоуправе припремила документ који садржи циљеве програма и програмских активности и листу униформних индикатора, који треба да у значајној мери олакша припрему буџета од стране локалних власти и осигура униформност и упоредивост садржине програмских буџета јединице локалне самоуправе. Поред тога, СКГО је припремила и смернице и моделе докумената који су стављени на располагање јединицама локалне самоуправе као помоћ приликом припреме програмског буџета.

На посебној страници на сајту СКГО ([хттп://www.skgo.org/репортс/детайлс/1542](http://www.skgo.org/репортс/детайлс/1542)) се налазе детаљније информације о процесу припреме и програмског буџета, сва поменута документа као и одговори на питања и коментаре представника локалних самоуправа који могу бити од помоћи приликом израде одлуке о буџету локалне власти за 2019. годину.

Саставни део Упутства за припрему одлуке о буџету локалне власти чини Прилог 3 - **Циљеви програма и програмских активности и листа униформних индикатора**, који је припремила СКГО, док за остала документа, а посебно табеле које ће те користити у електронској форми – упућујемо на сајт СКГО.

3. Трогодишњи лимити и обавеза придржавања истих у изради предлога финансијских планова као и коришћење сопствених и других средстава осим 01- Приходи из буџета

Што се тиче расхода који буџетски корисник планира да финансира из сопствених и других извора, морају да буду у равнотежи односно, не могу бити већи од пројектованих прихода из сопствених и други извора а који нису извор 01 – Приходи из буџета. Услов за коришћење остварених сопствених прихода за одређену намену код индиректног корисника буџетских средстава је то, да расход буде планиран у буџету општине.

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

Што се тиче процене прихода и примања и расхода и издатака буџет локалне власти за буџетску и наредне две фискалне године, та процена је обавезан садржај Упутства за припрему буџета локалне власти (члан 40. став 2. тачка 3. Закона о буџетском систему) и корисници буџетских средстава су обавезни да припремају своје предлоге финансијских планова за три године у складу са лимитима средстава по појединицима годинама како је то предвиђено достављеним Упутством од стране органа надлежног за финансије.

Уколико одређени лимит није довољан за реализацију планираних програма и програмских активности у 2019. години, буџетски корисник подноси Захтев за додатна средства, са детаљним образложењем и извором финансирања из кога ће се финансирати додатне активности. Исто тако уколико корисник има потреба за додатним програмима, програмским активностима или пројектима, чије остварење је изнад преложеног обима буџетских средстава, те програме приказује као посебан захтев за додатно финансирање.

4. Садржај предлога финансијског плана буџетског корисника

Обрасце (таб. 1, 2, 3, 4 5 и 6) за израду предлога финансијског плана за 2019. годину (сајт СКГО: [хттп://www.ckgo.org/репортс/деталис/1542](http://www.ckgo.org/репортс/деталис/1542)) састоји се од:

Табела 1 – Програм - форма СКГО -

Циљеве, индикаторе, листу програмских активности/пројеката и изворе финансирања програма дефинише надлежни директни буџетски корисник, уважавајући и достављене предлоге програмских активности и пројеката од стране индиректних буџетских корисника.

- Табела 2 – Програмска активност – форма СКГО –

За ову табелу неопходно је да индиректни буџетски корисници, за исту програмску активност, заједно са директним буџетских корисницима дефинишу циљ и индикаторе који ће се пратити код свих индиректних буџетских корисника. За установе културе препоручује се, с

обзиром на различите делатности, да се дефинисање индикатора који су заједнички за све буџетске кориснике, напр. процењени број корисника услуга у култури током године, или број манифестација. За установе у образовању циљеве и индикаторе треба дефинисати на тај начин што ће се према матичном закону о образовању и васпитању кренути од надлежности локалне самоуправе. Индикаторе поставити тако да они омогућују мерење успешности локалне самоуправе у обезбеђењу услова и нормалног функционисања школакоје послују на територији локалне самоуправе. Напр. број дана када је школа била у блокади (ако је била) број решења санитарних инспекција о хитној санацији објекта и слично.

На програмску активност усмеравају се расходи буџетских корисника који настају услед обављања послова и процедура које се спроводе континуирано сваке године и током целе године.

- Табела 3 – Пројекат – форма СКГО –

Ову табелу попуњавају сви буџетски корисници који директно реализују предложени пројекат и ту се усмеравају расходи за послове који се раде у одређеном временском периоду току године и то не сваке године, односно док се не реализује пројекат.

- Табела 4 – Захтев за додатна средства –

Овај захтев пружа кориснику буџетских средстава могућност да тражи додатна средства за нове пројекте које не може подмирити из оквира предложеног обима средстава за 2019. годину или програмских активности и пројеката чије се финансирање планира из других извора, као што су донације, односно трансфери. У писменом образложењу, поред правног основа за извршење наведеног расхода, потребно је детаљно образложити разлог подношење захтева и дати аргументацију и одговоре на то да ли постоји потреба за овим расходом, на који начин може да буде измирена и у чему се огледа приоритет ове потребе у односу на друге. Ову табелу општине конципирају саме, односно не постоји припремљена форма за захтев за додатна средства од стране СКГО.

- Табела 5 – Плате и број запослених –

Ову табелу попуњавају директни и индиректни буџетски корисници чије зараде се обезбеђују у буџету јединице локалне самоуправе.

- Табела 6 – Преглед капиталних пројеката за период 2019 – 2021.

У овој табели потребно је навести све капиталне пројекте за које постоји реална могућност да се реализују у наредном трогодишњем периоду од стране буџетског корисника. Уколико се наводи шири списак капиталних инвестиција буџетски корисник је дужан да у образложењу наведе приоритете.

Треба напоменути да је донета Уредба о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавања о реализацији капиталних пројеката („Службени гласник РС“, бр. 63/2017) па је неопходно да се упознате са текстом ове уредбе уколико планирате реализацију свој капиталног пројекта преко Одлуке о буџету општине Пландиште и да поштујете одредбе ове Уредбе када се она почне примењивати (1. јануар 2019. године).