

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ГРАД УЖИЦЕ
ГРАДСКА УПРАВА ЗА ФИНАНСИЈЕ
Број: V 400-46/19
30. јул 2019. године
УЖИЦЕ

У складу са чланом 31. став 1. тачка 2. подтачка 1. Закона о буџетском систему ("Службени гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/2017, 95/18 и 31/19), Градска управа за финансије доноси

У П У Т С Т В О ЗА ПРИПРЕМУ БУЏЕТА ГРАДА УЖИЦА ЗА 2020. ГОДИНУ

Уводне напомене

Буџет Града Ужица, формално и процедурално, припрема се и доноси у складу са Законом о буџетском систему ("Службени гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/2017, 95/18 и 31/19) 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). У истом поглављу је утврђен и буџетски календар, којим је детаљно уређена процедура, односно активности и крајњи рокови у поступку доношења буџета на републичком и локалном нивоу власти.

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

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

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

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

Упутство за припрему буџета Града Ужица за 2020. годину

У складу са чланом 40. Закона о буџетском систему, којим је уређено упутство за припрему буџета локалне власти, пре свега, у погледу садржаја, Градска управа за финансије припремила је ово упутство, уважавајући параметре из Фискалне Стратегије и Упутства Министра финансија за 2020, 2021 и 2022. годину.

На основу важећих параметара, овим упутством се корисницима буџета Града Ужица дају смернице, оквири и рокови за припрему предлога финансијског плана и на тој основи буџета Града Ужица за наредну годину како је прописано поменути чланом 40. Закона о буџетском систему, а само Упутство, сагласно одредбама овог члана Закона, садржи:

- основне економске претпоставке за 2020. годину и смернице за припрему нацрта буџета Града Ужица и средњорочних планова директних корисника средстава буџета Града Ужица;
- опис планиране политике Града Ужица;
- процене прихода и примања и расхода и издатака буџета Града за 2020, 2021. и 2022. годину;
- обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана директног корисника средстава буџета Града за 2020. годину, са пројекцијама за 2021. и 2022. годину;
- поступак и динамику припреме буџета Града Ужица и предлога финансијских планова директних корисника средстава буџета Града;
- начин на који ће се у образложењу исказати родна анализа буџета Града и
- начин на који ће се исказати програмске информације.

Упутство је осмишљено тако да све расходе и издатке из средстава буџета планира сам корисник буџета, осим расхода искључених из предложеног обима буџетских средстава за 2020. годину, који се односе на плате, додатке и накнаде запослених (зараде), са припадајућим социјалним доприносима на терет послодавца за све буџетске кориснике, а који ће накнадно бити планирани, у складу са ревидираном Фискалном стратегијом.

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 на то да је већ уобичајена пракса у којој су корисници (често без основа и без спремности за реалним сагледавањем потреба, а посебно не за исказивањем нижег нивоа потреба и средстава за финансирање појединих намена и трошкова) тражили нереално велики обим средстава за планирање расхода из своје надлежности, доводила до константног раста расхода, а због њиховог раста који је некад вишеструко превазилазио раст основних економских параметара (инфлације и БДП), коначно и 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 по увођењу програмске класификације "од доношења закона о буџету Републике Србије и одлука о буџетима локалне власти за 2015. годину", допуњени новим елементима и тиме прилагођени новом начину исказивања плана расхода и издатака.

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

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

Основне економске претпоставке и смернице за припрему нацрта буџета Града Ужица за 2020. годину и средњорочних планова директних корисника буџета Града Ужица

Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2020. годину и пројекција за 2021. и 2022. годину, које је донео министар финансија у поступку припреме буџета за 2020. годину, садржи основне макроекономске претпоставке, то јест пројекције за период од 2020. до 2022. године, у складу са којима се припрема буџет на овом нивоу власти.

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

ПАРАМЕТАР	пројекција		
	2020	2021	2022
БДП, годишња стопа реалног раста у %	4,0	4,0	4,0
Инфлација, крај периода, у %	2,0	3,7	3,0

При планирању буџета, то јест средстава за буџетску потрошњу у Граду Ужицу за 2020. годину, треба имати у виду раније прокламоване (и даље важеће) циљеве фискалне политике у погледу смањења учешћа јавне потрошње у БДП, као и измена у структури јавне потрошње, захваљујући, пре свега, уштедама код такозваних дискреционих расхода, који се могу умањити без угрожавања функционисања органа управе и других корисника буџета - ограничењем службених путовања само на неопходна, смањењем коришћења службених телефона, смањењем репрезентације, дотација и субвенција из буџета и других "одгодивих" расхода, који се (у сврху рационализације потрошње) могу одредити у мањем, односно минималном или реално неопходном износу па чак и обуставити јер нису законом одређени, то јест обавезујући.

У утврђивању обима средстава, односно лимита расхода и издатака корисника буџета Града Ужица за 2020. годину, Градска управа за финансије руководила се смерницама и препорукама из Упутства министра финансија за 2020. годину, у складу са којима је, у свом Упутству, одредила смернице за планирање појединих категорија расхода у буџету за 2020. годину.

Планирање расхода за плате запослених, који по прописаној економској класификацији расхода и издатака обухватају **плате, додатке и накнаде запослених (зараде) и социјалне доприносе на терет послодавца** (групе конта 411 и 412), за све директне кориснике буџета Града, обавиће Градска управа за финансије, када буду познати параметри, а по доношењу ревидиране фискалне стратегије и новог Упутства министарства финансија, уколико буде промена.

С обзиром на препоруку из Упутства за 2020. годину да остале економске класификације у оквиру категорије 41 треба "планирати крајње рестриктивно", **социјална давања запосленима** требало би планирати највише до износа који је опредељен одлуком о буџету за 2019. годину (поред износа који је потребан за исплату отпремнина, потребно је навести и планирани број запослених (сачинити списак лица) који ће у току 2020. године остварити право на отпремнину).

Изузетак су једино **награде запосленима и остали посебни расходи** (економска класификација 416), у које су сврстане и божићне, годишње и друге врсте награда и бонуса (исплате у једнаким месечним износима за све запослене), који се и не планирају у наредној години, по угледу на препоруку из Упутства министра за 2020. годину, по којој "као и у претходним годинама, и у буџетској 2020. 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 2020. години". Такође, према том Упутству, запосленима код директних и индиректних корисника буџетских средстава локалне власти не могу се исплаћивати ни "награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса". Зато у 2020. години треба планирати само исплату јубиларних награда (потребно је да сваки буџетски корисник у образложењу наведе списак запослених који ће у 2020. години остварити право на јубиларну награду, као и потребна средства за исплату награда).

Када су у питању расходи у оквиру категорије 42 (који се односе на коришћење услуга и роба), по Упутству министра за 2020. годину, потребно је "реално планирати средства за ове намене у 2020. години, а нарочито за извршавање расхода на име сталних трошкова (421 – Стални трошкови)", који, поред енергетских услуга (електрична енергија и грејање), комуналних услуга и услуга комуникација, обухватају и банкарске услуге и трошкове платног промета, као и трошкове закупа имовине и опреме и трошкове осигурања.

Ослањајући се на досадашње искуство у погледу раста цена енергетских и комуналних услуга, као и услуга комуникација, наша је препорука да се раст **сталних трошкова** усклађује најмање са планираним растом инфлације, а може да иде до нивоа који ће обезбедити њихово финансирање током целе године.

С обзиром на препоруке из Упутства министра, а у циљу великих потреба фискалног прилагођавања, **трошкови путовања**, у оквиру исте категорије расхода, могу да се планирају на нивоу на којем су ови трошкови планирани у буџету Града за 2019. годину.

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 обухваћене Законом (уговори о делу, привремено повремене послови и др.), а све у циљу великих потреба фискалног прилагођавања".

И **специјализоване услуге** могу да се планирају највише до нивоа планираних средстава за ове намене у 2019. години, док **текуће поправке и одржавање** објеката и опреме (планирани према приоритетима) могу да буду увећани за раст инфлације.

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

Како смернице за планирање субвенција у Упутству за 2020. годину нису јасно одређене (осим указивања на неопходност да се преиспитају сви програми по основу којих се додељују субвенције и препоруке да "приликом планирања средстава за субвенције и њихових намена посебно треба имати у виду све прописе који се тичу државне помоћи"), **субвенције**, односно расходе буџета на име субвенционисања рада градских јавних предузећа и других облика организовања, чији је оснивач Град Ужице, требало би планирати у реалним оквирима с обзиром на даље мере фискалне консолидације које подразумевају "рационално коришћење средстава субвенција".

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 2019. 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 Града Ужица за 2019. годину, а наша је препорука да се и сви други расходи у оквиру категорије 48 планирају највише до њиховог овогодишњег плана.

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

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

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

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

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

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

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

Приликом вишегодишњег планирања капиталних пројеката, корисници полазе од Општег дела Одлуке о буџету Града Ужица за 2019. годину и уговорених обавеза (које се односе на капиталне издатке), које су корисници преузели у 2019. години, уз сагласност надлежног органа Града Ужица, а које захтевају плаћање у више година. Такве обавезе корисници планирају појединачно по годинама, у сарадњи са ресорним чланом Градског већа града Ужица 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 2020. години и наредне две године, за које нису преузете вишегодишње обавезе у 2019. 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 Градског већа Града Ужица, 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 одговарајућим 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, сагласно препоруци министра у Упутству за 2020. годину.

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

Планирана политика јавне потрошње за 2020. годину у Граду Ужицу

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

Планирана политика локалне власти, у великој мери, осликава се у буџету те локалне власти, с обзиром на то 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 Ужица коју је донела Скупштина Града Ужица, а која

обухвата пројекте у периоду од 2012. до 2020. године, на основу које се сачињава и акциони план са листом приоритетних пројеката (активности) и планови имплементације акционих планова.

Сходно томе, процена средстава у буџету и јавне потрошње у години за коју се буџет доноси треба да финансијски "подржава" планове развоја и обезбеди задовољење потреба грађана за јавним услугама. Зато је основно опредељење политике Града да се припреми реалан буџет, који је остварив и стабилан, са јасним циљевима, политикама и програмима, а с обзиром на принцип јавности, као један од принципа који се, сагласно члану 4. Закона о буџетском систему, мора поштовати "приликом припреме и извршења буџета" и на члан 42. став 4. истог Закона, који предвиђа упознавање грађана са нацртом одлуке о буџету, потребно је да буџет буде сачињен као јасан и разумљив документ за јавност, у циљу већег учешћа јавности у дефинисању приоритета при креирању буџета, у процесу доношења одлуке о буџету. Како се приликом усвајања буџета усвајају и одлуке које су у тесној вези са буџетом (то су најчешће одлуке које дефинишу изворе прихода буџета), обавезно је у процедуру доношења ових одлука укључити и јавност, на начин предвиђен Законом.

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

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

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

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

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

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

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

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

Поред извршавања редовних, законом обавезујућих, активности (које се тичу обављања комуналних послова, као што су одржавање чистоће у Граду, односно прикупљање и одношење смећа, управљање отпадним водама, водоснабдевање и топлификација, одржавање и коришћење пијаца, уређење јавног саобраћаја и јавних паркиралишта, одржавање и изградња јавне расвете, уређење паркова и зелених, рекреационих и других јавних површина, заштите животне средине, просторног планирања, и других активности), Град Ужице 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 Ужица.

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 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.

Као претпоставка повећања производње и запослености, од посебног је значаја и стварање стимулативног пословног амбијента за привлачење капитала у локалну привреду и предузетништво. Ново запошљавање биће стимулисано и Акционим планом запошљавања Града Ужица, који се израђује сваке године, у складу са Националним акционим планом запошљавања, као основним инструментом спровођења активне политике запошљавања на годишњем нивоу.

Град ће, према билансним могућностима буџета, водити и активну политику у области образовања и у другим областима из своје надлежности (здравство, социјална заштита, култура, спорт), којом ће се обезбедити услови за њихово унапређење и доступност свим грађанима. Улагање у образовање подразумева и финансирање развоја образовне инфраструктуре, које се планира у наредној години.

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

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

У области културе Град ће финансирати рад и програме установа културе, чији је оснивач, као и пројекте организација и удружења у овој области, који ће допринети квалитетнијој културној понуди и већ богатој културној традицији Града Ужица.

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 Ужице постало важнији туристички центар Србије и регионално призната туристичка дестинација. Развоју туризма допринеће, свакако, и израда стратешког документа за област туризма.

С обзиром на раније уведене мере штедње у јавном сектору, и у 2020. 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, односно пројекте који су кључни за функционисање и развој Града (који ће подржати привредни раст и укупан развој у Граду).

Од 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 2020. 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.

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

На приходној страни буџета очекује се да текући приходи буду уједначени у расту. Без обзира на испољене тенденције у остваривању прихода Града, неопходно је наставити 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.

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.

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 Ужица за 2020, 2021. и 2022.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 2020. и наредне две године чине укупно планирани приходи, као и расходи и издаци по Одлуци о буџету Града Ужица за 2019.годину као и Упутство министра финансија, односно дате пројекције основних макроекономских показатеља.

С обзиром на досадашњи тренд у остваривању средстава буџета, приходи за 2020. годину планирани су у износу од 3.000.000.000,00 динара, за 2021. годину планирано је 3.013.000.000,00 динара, док је за 2022. годину планирано 3.000.000.000,00 динара, а посматрано по врстама прихода (у складу са прописаном економском класификацијом), како је дато у следећој табели:

Класа/Категорија/Група	ВРСТЕ ПРИХОДА И ПРИМАЊА	Пројекција за 2020.	Пројекција за 2021.	Пројекција за 2022.
1	2	3	4	5
	Пренета средства из претходне године			
700000	ТЕКУЋИ ПРИХОДИ	2,635,000,000	2,713,000,000	2,793,000,000
710000	ПОРЕЗИ	1,944,000,000	2,031,000,000	2,081,000,000
711000	ПОРЕЗ НА ДОХОДАК, ДОБИТ И КАПИТАЛНЕ ДОБИТКЕ	1,500,000,000	1,600,000,000	1,650,000,000
713000	ПОРЕЗ НА ИМОВИНУ	320,000,000	310,000,000	310,000,000
714000	ПОРЕЗ НА ДОБРА И УСЛУГЕ	82,000,000	85,000,000	85,000,000
716000	ДРУГИ ПОРЕЗИ	42,000,000	36,000,000	36,000,000

730000	ДОНАЦИЈЕ И ТРАНСФЕРИ	232,699,036	233,000,000	240,000,000
732000	ДОНАЦИЈЕ ОД МЕЂ. ОРГАНИЗАЦИЈА			
733000	ТРАНСФЕРИ ОД ДРУГИХ НИВОА ВЛАСТИ	232,699,036	233,000,000	240,000,000
740000	ДРУГИ ПРИХОДИ	455,000,000	446,000,000	469,000,000
741000	ПРИХОДИ ОД ИМОВИНЕ	105,000,000	110,000,000	120,000,000
742000	ПРИХОДИ ОД ПРОДАЈЕ ДОБАРА И УСЛУГА	237,000,000	241,000,000	250,000,000
743000	НОВЧАНЕ КАЗНЕ И ОДУЗЕТА ИМОВИНСКА КОРИСТ	24,000,000	25,000,000	25,000,000
744000	ДОБРОВОЉНИ ТРАНСФЕРИ ОД ФИЗИЧКИХ И ПРАВНИХ ЛИЦА	64,000,000	50,000,000	54,000,000
745000	МЕШОВИТИ И НЕОДРЕЂЕНИ ПРИХОДИ	25,000,000	20,000,000	20,000,000
770000	МЕМОРАНДУМСКЕ СТАВКЕ ЗА РЕФУНДАЦИЈУ РАСХОДА	3,300,964	3,000,000	3,000,000
800000	ПРИМАЊА ОД ПРОДАЈЕ НЕФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	45,000,000	40,000,000	40,000,000
900000	ПРИМАЊА ОД ЗАДУЖИВАЊА И ПРОДАЈЕ ФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	150,000,000	100,000,000	
7+8+9	ТЕКУЋИ ПРИХОДИ И ПРИМАЊА ОД ЗАДУЖИВАЊА И ПРОДАЈЕ ФИН. ИМОВИНЕ	2,830,000,000	2,853,000,000	2,833,000,000
	ПРИХОДИ И ПРИМАЊА ИНДИРЕКТНИХ КОРИСНИКА БУЏЕТА ИЗ ОСТАЛИХ ИЗВОРА	170,000,000	160,000,000	167,000,000
7+8+9+ Сред. буџ. корис. из осталих извора	УКУПНИ ПРИХОДИ И ПРИМАЊА	3,000,000,000	3,013,000,000	3,000,000,000

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

ВРСТА ПРИХОДА	2020	2021	2022
1. Изворни приходи	998,300,964	965,000,000	995,000,000
Порез на имовину, осим порезана пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон	270,000,000	260,000,000	260,000,000
Таксе	82,000,000	85,000,000	85,000,000
Накнаде	105,000,000	110,000,000	120,000,000
Новчане казне			

Остали изворни приходи	541,300,964	510,000,000	530,000,000
2. Приходи од осталих нивоа власти	1,806,699,036	1,908,000,000	1,965,000,000
Уступљени порези	1,550,000,000	1,650,000,000	1,700,000,000
Уступљене накнаде			
Остали уступљени приходи(новчане казне)	24,000,000	25,000,000	25,000,000
Трансфери од осталих нивоа власти	232,699,036	233,000,000	240,000,000
3. Примања	45,000,000	40,000,000	40,000,000
Примања од продаје нефинансијске имовине	45,000,000	40,000,000	40,000,000
Примања од задуживања и продаје финансијске имовине	150,000,000	100,000,000	
УКУПНО (1+2+3)	3,000,000,000	3,013,000,000	3,000,000,000

Приходи буџета Града за 2020. годину пројектовани су, дакле, на основу остварења средстава буџета до краја јуна 2019. године и имајући у виду неке, већ уобичајене, поставке у планирању прихода (порески приходи пројектују се у складу са номиналним растом БДП, а непорески у складу са инфлацијом), очекујући, при том, да ће се досадашњи тренд у наплати прихода наставити и даље, у наредном периоду, с обзиром на непромењене услове, то јест важећу правну регулативу која уређује фискални капацитет локалне самоуправе.

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

У оквиру прихода, трансферна средства из републичког буџета, која се уступају буџету јединица локалне самоуправе у складу са законом, , планирана су у истом износу који је Граду Ужицу утврђен у Закону о буџету Републике Србије за 2019. годину. Потребно је напоменути да су наведеном пројекцијом средстава за 2020. годину обухваћени само приходи из буџета, то јест само приходи из извора финансирања који је прописаном класификацијом извора означен шифром 01. Другим речима, у наведену процену средстава нису укључени приходи од донација и евентуална примања од продаје финансијске и нефинансијске имовине, као ни евентуални трансфери од осталих нивоа власти, по основу одобравања средстава за финансирање пројеката за које корисници буду конкурисали.

У пројекцији средстава за 2020. 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 Ужица, односно Градско веће Града Ужица, планиран је на основу предлога градских управа које прате реализацију ових програма.

Део средстава по основу локалних комуналних такси, планиран је на основу пројекција градске управе која је Одлуком о локалним комуналним таксама ("Службени лист Града Ужица", бр. 52/18) задужене за наплату таксе, односно вођење евиденције таксених обвезника, а средства од боравишне таксе, према пројекцији Градске управе за финансије, која врши надзор над спровођењем Одлуке о боравишној такси.

Процена расхода и издатака буџета Града Ужица за наредну годину сачињена је на основу њиховог плана за 2019. 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 2020. годину.

Полазећи од ових пројекција, као и смерница за планирање појединих категорија расхода, према Упутству министра за 2020. годину, пројектовани су укупни расходи и издаци буџета Града Ужица, који исказани у табели расхода, према економској класификацији, износе појединачно, и то:

Р. бр.	Опис	Ек. Клас.	2020	2021	2022
	УКУПНИ РАСХОДИ И ИЗДАЦИ (1+2+3)	4+5+6	3,000,000,000	3,013,000,000	3,000,000,000
1	ТЕКУЋИ РАСХОДИ	4	2,467,000,000	2,466,000,000	2,473,000,000
1.1	Расходи за запослене	41	620,000,000	622,000,000	622,000,000
1.2	Коришћење услуга и роба	42	1,200,000,000	1,210,000,000	1,217,000,000
1.3	Отплата камата и пратећи трошкови задуживања	44	12,000,000	10,000,000	10,000,000
1.4	Субвенције	45	120,000,000	114,000,000	114,000,000
1.5	донације, дотације и трансфери	46	300,000,000	290,000,000	290,000,000
1.6	Социјално осигурање и социјална заштита	47	90,000,000	100,000,000	100,000,000
1.7	Остали расходи	48	105,000,000	100,000,000	100,000,000
1.8	Средства резерве	49	20,000,000	20,000,000	20,000,000
2	КАПИТАЛНИ РАСХОДИ	5	363,000,000	397,000,000	397,000,000
	(Издаци за нефинансијску имовину)				
2.1	Основна средства	51	353,000,000	387,000,000	387,000,000

2.2	Залихе	52	10,000,000	10,000,000	10,000,000
2.3	Природна имовина	54			
3	ИЗДАЦИ ЗА ОТПЛАТУ ГЛАВНИЦЕ И НАБАВКУ ФИНАНСИЈСКЕ ИМОВИНЕ	6	170,000,000	150,000,000	130,000,000
3.1	Отплата главнице	61	170,000,000	150,000,000	130,000,000
3.2	Набавка финансијске имовине	62			

Укупно планирана средства за потрошњу у 2020. години распоређују се по корисницима, на основу утврђеног нивоа права буџетских корисника за 2019. 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 Ужица. С обзиром на уобичајени несклад потреба и средстава, неопходно је да се приликом израде буџета за 2020. годину уваже дате смернице и ограничења.

Редни број	Назив органа	Лимити за 2020.	Лимити за 2021.	Лимити за 2022.
1	Скупштина	7,200,000	7,200,000	7,200,000
2	Градоначелник	5,500,000	5,500,000	5,500,000
3	Градско веће	5,300,000	5,300,000	5,300,000
4	Градско правобранилаштво	1,200,000	1,200,000	1,200,000
5	Градска управа за послове органа града, општу управу и друш. дел.	293,000,000	306,000,000	293,000,000
	Туристичка организација	3,800,000	3,800,000	3,800,000
	Туристичка организација регије Западне Србије	240,000	240,000	240,000
	Предшколска установа Ужице	98,000,000	98,000,000	98,000,000
	Регионални центар за проф. усаврш. прос. радника	2,000,000	2,000,000	2,000,000
	Историјски архив	5,350,000	5,350,000	5,350,000
	Народно позориште	19,000,000	19,000,000	19,000,000
	Народни музеј	12,200,000	12,200,000	12,200,000

	Народна библиотека	5,100,000	5,100,000	5,100,000
	Градска галерија	3,100,000	3,100,000	3,100,000
	Градски културни центар	10,000,000	10,000,000	10,000,000
	ЈП Велики парк	79,000,000	79,000,000	79,000,000
	Спортски савез	46,000,000	46,000,000	46,000,000
	Центар за социјални рад	21,980,000	21,980,000	21,980,000
	Градски центар за услуге социјалне заштите	11,000,000	11,000,000	11,000,000
	Ужичка гимназија	10,600,000	10,600,000	10,600,000
	Медицинска школа	17,400,000	17,400,000	17,400,000
	Економска школа	10,600,000	10,600,000	10,600,000
	Техничка школа Радоје Љубичић	16,400,000	16,400,000	16,400,000
	Техничка школа	18,000,000	18,000,000	18,000,000
	Уметничка школа	8,900,000	8,900,000	8,900,000
	О.Ш. Алекса Дејовић	12,000,000	12,000,000	12,000,000
	О.Ш. Миодраг В. Матић	2,500,000	2,500,000	2,500,000
	О.Ш. Богосав Јанковић	7,600,000	7,600,000	7,600,000
	О.Ш. Душан Јерковић	12,000,000	12,000,000	12,000,000
	О.Ш. Ђура Јакшић	6,000,000	6,000,000	6,000,000
	О.Ш.Миодраг Миловановић- Луне	5,500,000	5,500,000	5,500,000
	О.Ш.Војислав Лале Стефановић	6,200,000	6,200,000	6,200,000
	О.Ш.Нада Матић	10,000,000	10,000,000	10,000,000
	О.Ш.Прва основна школа краља Петра II	10,540,000	10,540,000	10,540,000
	О.Ш. Слободан Секулић	10,000,000	10,000,000	10,000,000

	О.Ш. Стари град	12,000,000	12,000,000	12,000,000
6	Градска управа за финансије	250,000,000	250,000,000	250,000,000
7	Градска управа за инспекцијске послове и комуналну полицију	11,000,000	11,000,000	11,000,000
8	Градска управа за урбанизам, изградњу и имовинско- правне послове	44,500,000	44,500,000	44,500,000
9	Градска управа за инфраструктуру и развој	1,253,290,000	1,253,290,000	1,253,290,000

Предлог обима средстава за финансирање расхода и издатака буџетских корисника за 2020. 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 2020, 2021. и 2022. годину, који је саставни део овог упутства, сачињен је полазећи од утврђених дугорочних циљева економске и фискалне политике Владе Републике Србије и на томе заснованих опредељења и пројекција, према којима је тежиште буџетске потрошње и у наредном периоду усмерено на капитална улагања, то јест повећање капиталне потрошње, уз истовремено смањење текуће потрошње.

Укупно предложени обим средстава за 2020. годину не представља просто увећање буџета за 2019. годину пројектованом стопом раста инфлације за 2020. годину, већ је свака врста расхода у буџету планирана према макроекономским смерницама и препорукама из Упутства које је донео министар финансија у поступку припреме буџета за 2020. годину.

Предлог обима средстава утврђен је полазећи од планираних буџетских средстава за финансирање текућих и капиталних расхода корисника у 2019. години, односно од организационе и функционалне структуре расхода и издатака, као и надлежности корисника, према Одлуци о буџету Града Ужица за 2019. 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 2019. 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 ("Службени гласник РС", број 116/14), а затим и средства за расходе који се финансирају из очекиваних других извора средстава буџета (донације, трансфери од другог нивоа власти и други), као и средства за расходе капиталног карактера, какви су капиталне субвенције и капитални трансфери (економске класификације 4512 и 4632) и за издатке класа 5 и 6 који се односе на нефинансијску имовину (основна средства, залихе, драгоцености и природна имовина), односно финансијску имовину.

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

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

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

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

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

Поступак и динамика припреме буџета Града Ужица 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 Ужица.

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

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

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

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

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

У случају Града Ужица, при изради предлога финансијског плана за 2020. годину, корисници буџета Града треба да планирају расходе и издатке до нивоа утврђеног овим упутством, водећи рачуна при том о уговореним и другим обавезама и донетим одлукама, од стране Скупштине или другог надлежног органа Града Ужица.

Сагласно закону, директни корисник буџетских средстава, који у својој надлежности има индиректне кориснике, одговоран је за благовремено достављање упутства (са пратећим табелама и прилозима) индиректним корисницима за које су у буџетском смислу одговорни, као и за прикупљање финансијских планова индиректних корисника и њихово обједињавање у предлогу финансијског плана за наредну годину, који ће доставити органу управе надлежном за финансије у утврђеном року. Зато, по пријему Упутства Градске управе за финансије, пошто буду упознати са обимом средстава који им је предложен за потрошњу у 2020. години, као и са начином планирања расхода и издатака, директни буџетски корисници који у својој надлежности имају индиректне кориснике обавештавају индиректне кориснике (достављајући им упутство) о основним економским претпоставкама и смерницама за припрему буџета Града за наредну годину и истовремено одређују рок у којем ће им индиректни корисници доставити податке неопходне за израду предлога финансијског плана. У одређивању рока за достављање предлога индиректних корисника из њихове надлежности, сваки директни корисник треба да процени време потребно за израду обједињеног (збирног) предлога, као и за евентуалне консултације са индиректним корисницима у процесу припреме предлога плана. По истеку тог рока и на основу добијених података, директни корисник обједињује податке из финансијских планова индиректних корисника са предлогом финансијског плана за своју функцију и доставља га Градској управи за финансије, у року који утврди ова управа (најкасније до законом одређеног 1. септембра).

Упутство Градске управе за финансије, по свом карактеру, је опште јер се односи на све кориснике буџета Града, а директни корисници могу својим индиректним корисницима да доставе текст овог упутства у целости или измењен, односно прилагођен специфичностима своје надлежности, са додатним објашњењима циљева и параметара или захтевима, ако је потребно, за достављање посебних, додатних података који произилазе из специфичности појединих корисника, с тим да морају да доставе исте табеле, односно 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 поменуто одредбу члана 4. Закона о буџетском систему о принципима који се морају поштовати "приликом припреме и извршења буџета", међу којима је и принцип јединствене буџетске класификације, расходи и издаци исказују се у складу са прописаним системом јединствене буџетске класификације, која је ближе уређена чланом 29. истог Закона, а која обухвата: економску класификацију прихода и примања и расхода и издатака, организациону класификацију, функционалну класификацију, програмску класификацију (која је у систем јединствене буџетске класификације уведена изменама Закона о буџетском систему из 2006. године, а у примени је од доношења буџета на свим нивоима власти за 2015. годину, како је одређено чланом 112. овог закона) и класификацију према изворима финансирања.

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

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

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

Програмска класификација је намењена за разврставање расхода и издатака у оквиру буџета по програмима корисника буџетских средстава. Према дефиницији из члана 2. тачка 58. Закона о буџетском систему, програм представља "скуп мера које корисници буџетских средстава спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима.

Састоји се од независних, али тесно повезаних компонената – програмских активности и/или пројеката. Утврђује се и спроводи од стране једног или више корисника буџетских средстава и није временски ограничен". Упутством за израду програмског буџета, које је сачинило Министарство финансија, у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина (СКГО), дефинисана је програмска структура, коју чине програми, као највиша програмска категорија и програмске активности и пројекти, као ниже програмске категорије, према којима се групишу (класификују) расходи и издаци. Сваки програм састоји се од независних, али међусобно повезаних компоненти (програмске активности и пројекти).

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

Класификација према изворима финансирања "исказује приходе и примања и расходе и издатке према основу остварења тих средстава" и повезује изворе средстава са конкретним расходима, односно издацима у складу са посебним прописима. С тим у вези, у предлогу финансијског плана потребно је навести све очекиване изворе финансирања. Поред прихода из буџета, то могу да буду још и сопствени приходи индиректних буџетских корисника на које се не односи законска одредба о укидању сопствених прихода, то јест приходи које својим активностима (продајом робе и вршењем услуга), у складу са законом, ови корисници остварују, затим иностране и домаће донације и трансфери, као и примања од иностраног и домаћег задуживања и примања од продаје финансијске и нефинансијске имовине и други извори утврђени Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем ("Службени гласник Републике Србије", бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 20/18, 36/18, 93/18, 104/18, 14/19 и 33/19). Приликом процене извора финансирања требало би проверити има ли потписаних уговора о донацијама, чија је реализација почела у текућој (овој) години, а који се неће у целости реализовати до краја ове године па је за наредну 2020. 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 2020. години. Када су донације у питању, треба имати у виду одредбе члана 5. став 6. Закона о буџетском систему, које омогућавају да се за донације чији износи нису могли бити познати у поступку доношења буџета могу и накнадно отворити апропријације, за шта се буџетски корисници обраћају органу управе надлежном за финансије у поступку извршења буџета (у случају индиректних корисника ово обраћање треба извршити преко надлежног директног корисника).

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

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

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

За сваки захтев појединачно **обавезно** је и детаљно **писано образложење** тражених средстава, са свим неопходним елементима за оцену оправданости средстава која се у њему потражују, то јест планирају.

Образложење треба да садржи **правни основ** за финансирање одређених расхода, односно активности корисника, као и задатке који ће се остварити реализацијом захтева. Поред тога, писано образложење треба да садржи и податке о организационој структури, активностима и услугама и броју запослених у директним и индиректним корисницима буџетских средстава, броју корисника и висини одређених права (на пример: број ученика и запослених којима се плаћа превоз, просечан број корисника социјалне помоћи и како се она извршава, број ангажованих лица путем уговора о делу и разлоге њиховог ангажовања и др.), који се могу финансирати из предложеног обима средстава за наредну буџетску годину.

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

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

Приликом попуњавања захтева, дакле, поред распоређивања предложеног обима буџетских средстава, утврђеног по методологији овог упутства, корисници планирају и расходе који се финансирају из других извора и у складу са тим попуњавају табеле, односно распоређују и средства из других очекиваних извора финансирања. Само уколико су доношењем нових прописа установљене нове обавезе буџета, односно активности и услуге које нису постојале у буџету претходне године, 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 образлаже износ, то јест начин утврђивања потребних средстава за њихово финансирање.

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

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

1. Захтев за текућу потрошњу

Захтев за текућу потрошњу користи се за приказивање података, између осталог, о организационој структури директног корисника буџетских средстава и о постојећим редовним активностима и услугама које корисник буџетских средстава обавља и финансира у оквиру своје основне делатности (ради које је основан), а сачињава се на основу предложеног обима средстава за финансирање у 2020. години, који се овим захтевом распоређује по ближим наменама, односно групама текућих расхода. Користећи, наиме, Захтев за текућу потрошњу, корисници распоређују предложени обим средстава по расходима које планирају у наредној буџетској години и истовремено распоређују средства из сопствених прихода (уколико их остварују), а према својим пројекцијама.

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

Захтев за текућу потрошњу сачињен је тако да прикаже начин на који директни корисник буџетских средстава намерава да потроши део износа средстава буџета који је за њега предложен и њему достављен, 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 2020. години (у Одлуци о буџету Града Ужица за 2019. годину приходи из овог извора финансирања и из других извора на подрачуну сопствених средстава названи су додатним приходима корисника, иако појам додатних прихода није посебно дефинисан Законом о буџетском систему нити су сопствени приходи буџетских корисника уређени дефиницијама овог закона, али је чланом 8. Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем, у класификацији издатака према изворима финансирања, обухваћен и извор 04, као један од извора финансирања). Значи, сви приливи средстава које ови индиректни буџетски корисници (обављањем "додатних" активности на тржишту, наплатом услуга од трећих лица и сл.) непосредно остварују преко свог подрачуна (и то подрачуна сопствених средстава), не, дакле, подрачуна редовног пословања преко којег индиректни буџетски корисник прима средства из буџета од надлежног директног корисника, сматрају се додатним приходима. Имајући, међутим, у виду одредбу члана 2. став 2. Правилника о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна ("Службени гласник Републике Србије", бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 20/18, 36/18, 93/18, 104/18, 14/19 и 33/19), 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 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 2020. 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". Имајући у виду да се, по одлуци о буџету, расходи чије је извршење планирано из сопствених извора не могу извршавати на терет буџетских средстава, у том смислу је потребно посебну пажњу посветити планирању сопствених средстава и тиме обезбедити несметано извршавање расхода из ових извора.

Захтев за текућу потрошњу попуњава се посебно за сваку функцију коју врши директни корисник, према учешћу трошкова класе 4 (текући расходи) у укупном буџету корисника буџетских средстава, а због примене новог модела буџетирања и, с тим у вези, квалитативних промена у поступку припреме и доношења буџета, овај захтев се попуњава посебно и за сваку програмску активност и пројекат, односно програм који корисник планира да реализује. Сваки тај захтев за текућу потрошњу састоји се из **писаног објашњења** захтева и из **финансијског захтева**, односно табеларног приказа средстава потребних за финансирање текућих активности и услуга, то јест програма корисника буџетских средстава у 2020. години, посматрано по изворима финансирања - из прихода буџета (предложеног обима буџетских средстава) и из свих извора додатних прихода индиректних корисника којима, по закону, припадају сопствени приходи (сопствена и друга средства која чине додатне приходе индиректних корисника).

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

Образложење захтева, треба да садржи податке о организационој структури и надлежности директног корисника буџетских средстава, као и о броју запослених у директном кориснику (укључујући и податке о индиректним буџетским корисницима у његовој надлежности), а затим и краћи опис послова, активности и услуга или програма који ће се финансирати из предложеног обима средстава за 2020. годину, као и циљева и очекиваних резултата, поред података о роковима за реализацију активности и лицима одговорним за реализацију.

Иако предложеним обимом средстава за 2020. годину нису обухваћена средства за плате запослених у директним и индиректним корисницима буџета (јер ће плате за све директне кориснике накнадно билансирати Градска управа за финансије, а за индиректне кориснике надлежни директни корисници, када буду познати параметри за планирање плата), у образложењу Захтева за текућу потрошњу морају да се наведу и подаци о запосленима - њиховом броју, структури и пословима које обављају као и правни основ за примену основнице и коефицијената за обрачун и исплату плата запослених, који су приказани у табелама.

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

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

2) Захтев за додатна средства из буџета

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

- **текућих активности 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
- **капиталних расхода** (капиталне субвенције и трансфери), у оквиру класе 4 и **издатака класе 6**, односно издатака за отплату главнице и набавку финансијске имовине, изузетих из предложеног обима буџетских средстава.

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

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

- активност, пројекат или програми који не могу да се финансирају из предложеног обима средстава и за које се траже додатна средства и запослени, као и капитални расходи и издаци за финансијску имовину који нису обухваћени предложеним обимом средстава;
- свака нова активност, пројекат или програм који се предлаже, уз навођење правног основа, односно акта којим је то утврђено и разлога за започињање нове активности, пројекта, односно програма, њиховог значаја и приоритета реализације, са проценом потребних 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 расход и/или издатак за који се траже додатна средства, да се истакну и потврде ефекти које би активности, пројекти и програми, као и расходи и издаци имали на постојеће и будуће стање, односно на ситуацију или проблем који би требало да се реше финансирањем конкретних тражених активности, пројектата, 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, пројектата, 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 подносе 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, пројектата 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, пројектата, 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.

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 2020. 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 пројеката и планова, до почетка коришћења средстава, са образложеним циљевима који ће се постићи набавком или изградњом основног средства.

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

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

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

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

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

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

Начин на који ће се у образложењу исказати родна анализа буџета Града Ужица

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".

Увођење принципа родне равноправности је Законом доведено у везу са програмским буџетирањем јер су дефиниције појмова који се односе на програмско буџетирање проширене и на појам "родно одговорно буџетирање", чиме су створени предуслови да се у буџетски процес уведе и овај облик буџетирања.

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

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

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

Прелазним и завршним одредбама истог Закона 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, укључивањем у пилот фазу постепеног увођења елемената родно одговорног буџетирања 28 директних буџетских корисника, на основу предлога Министарства финансија и Координационог тела за родну равноправност Владе Републике Србије, а затим је, у оквиру припреме буџета Републике Србије за 2017. годину, иста група буџетских корисника била обавезна да приликом утврђивања програмске структуре, у свом предлогу финансијског плана за 2017. годину, дефинише и родно одговорне циљеве и одговарајуће индикаторе који адекватно мере допринос програма, програмске активности или пројекта остваривању родне равноправности.

На основу законског овлашћења, министар финансија донео је и План увођења родно одговорног буџетирања у поступак припреме и доношења буџета Републике Србије за 2018. годину, којим је, поред буџетских корисника из прве фазе постепеног увођења елемената родно одговорног буџетирања, одређено још 7 буџетских корисника који су по први пут обухваћени Планом, тако да група од укупно 35 корисника буџетских средстава "треба да примени родно одговорно буџетирање, односно уради родну анализу расхода и издатака".

Имајући у виду да се у овом облику буџетирања, приликом припреме програмског модела буџета, дефинишу родно одговорни циљеви и родни индикатори учинка, исхода и резултата, којима ће се приказати очекивани доприноси програма, програмске активности или пројеката остваривању принципа родне равноправности, директни буџетски корисници треба, пре свега, да сачине родну анализу извршених расхода и издатака за 2019. годину, а затим и да, на основу те анализе, у свом предлогу финансијског плана за 2020. годину укључе "родну перспективу" у циљеве и индикаторе у оквиру своје програмске структуре, дефинисањем родно одговорних циљева и одговарајућих индикатора, који адекватно мере допринос циља унапређењу равноправности између жена и мушкараца, у оквиру једног или више програма или програмских активности.

За буџетске кориснике који се у 2020. години први пут сусрећу са родно одговорним буџетирањем, обавеза подразумева увођење принципа родне равноправности у најмање један програмски циљ и припадајуће програмске активности, односно потребу да дефинишу најмање један родно одговоран циљ и у складу с тим, одговарајуће индикаторе (препоруча је да се родна перспектива уводи прво тамо где је највећи допринос родној равноправности, на основу родне анализе, односно доступних аналитичких и/или статистичких података).

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 (по полу) индикаторе који се односе на жене и мушкарце, грађанке и грађане, девојчице и дечаке, дакле, дефинисати индикаторе који се односе на лица тако да буду родно разврстани.

Код навођења правног основа, наводе се и закони из области родне равноправности: Закон о забрани дискриминације ("Службени гласник РС", број 22/09), Закон о равноправности полова ("Службени гласник РС", број 104/09) 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).

Начин на који ће се исказати програмске информације

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Циљ програма је друштвени или економски ефекат, односно крајњи исход који треба остварити у средњорочном периоду, спровођењем мера у оквиру програма (број циљева на нивоу програма је од 1-3).

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

Остварење циља, то јест учинак, мери се индикаторима. Требало би унети до 2 индикатора за сваки циљ (избегавати индикаторе које није могуће вредносно исказати). Разликују се индикатори исхода и индикатори излазног резултата.

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

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

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

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

Предлог за израду финансијског плана за 2020. годину састоји се од:

- **Табеле 1. - Програм**
- **Табеле 2. - Програмска активност**
- **Табеле 3. - Пројекат**
- **Табеле 4. - Захтев за додатна средства – програмска активност/пројекат**
- **Табеле 5. - Плате и број запослених**
- **Табеле 6. - Преглед капиталних пројеката за период од 2020-2022. године**
- **Писано образложење за сваки појединачни захтев рашчлањено по контима.**

Напомена: Табеле можете преузети у електронском облику на сајту Града Ужица-Градска управа за финансије.

Сви корисници средстава буџета Града Ужица обавезни су да доставе своје захтеве, односно предлог финансијског плана за 2020. и наредне две године, са писаним образложењем, у законском року и на начин предвиђен овим упутством. Нарочито је важно (због предвиђених санкција, у случају непоштовања) придржавати се буџетских ограничења и смерница за планирање појединих категорија расхода.

**Начелник
Мирјана Дрндаревић**