

На основу члана 36а Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-испр. и 108/13),

Министар финансија доноси

**УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ
ОДЛУКЕ О БУЏЕТУ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ
ЗА 2015. ГОДИНУ И ПРОЈЕКЦИЈА ЗА 2016. И 2017. ГОДИНУ**

У складу са чланом 36а Закона о буџетском систему, на основу овог упутства, директни корисници средстава буџета локалне власти припремају предлог финансијског плана за 2015. годину, са пројекцијама за 2016. и 2017. годину и достављају га локалном органу управе надлежном за финансије.

Пролећни део буџетског циклуса је у већем делу изостао. Доношење и усвајање Фискалне стратегије за наредни средњорочни период померено је на јесењи део буџетског циклуса. Како би се створили услови за усвајање буџета и Фискалне стратегије до краја године Министарство финансија приступило је истовремено изради Нацрта закона о буџету Републике Србије за 2015. годину и Нацрта Фискалне стратегије за период 2015-2017. године.

У складу са Законом о буџетском систему сви буџетски корисници од доношења закона о буџету Републике Србије и одлука о буџетима локалне власти за 2015. годину исказиваће свој буџет на програмски начин. Министарство финансија, у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина и Пројектом за боље услове пословања УСАИД-а, припремило је Упутство за припрему програмског буџета. У овире Упутства у анексу 5 се налази униформна програмска структура за јединице локалне самоуправе у делу програма и програмских активности, а по потреби јединице локалне самоуправе утврђују додатне програмске активности и пројекте у складу са својим специфичним надлежностима и својим стратешким плановима и циљевима.

Да би се омогућило спровођење анализе потрошње јавних средстава и постигнутих ефеката, у случајевима када се исти пројекат финансира средствима централне власти и средствима јединица локалне самоуправе, пројекат јединице локалне власти се утврђују у складу са одговарајућим пројектом у буџету Републике Србије у погледу назива и шифре пројекта. У овом случају неопходна је координација централног нивоа власти и јединице локалне самоуправе у циљу обезбеђивања једнообразне шифре и назива пројекта.

У процесу увођења програмског буџета Стална конференција градова и општина започела је рад са одређеним бројем пилот општина, припремила одговарајуће смернице и моделе докумената који ће бити стављени општинама на располагање као помоћ приликом припреме програмског буџета. На сајту Сталне конференције градова и општина (www.skgo.org) се налазе детаљније информације о процесу припреме и увођења програмског буџета, као и одговори на питања и коментаре представника локалних самоуправа који могу бити од помоћи приликом израде одлуке о буџету локалне власти за 2015. годину. Упутство за припрему програмског буџета

се може наћи на сајту Министарства финансија (www.mfin.gov.rs), као и на сајту Сталне конференције градова и општина (www.skgo.org).

Имајући у виду наведене смернице за припрему одлуке о буџету јединице локалне самоуправе, припремљене од стране Сталне конференције градова и општина, према којима ће организациона класификација да има за прво време доминантну улогу, указујемо на неопходност поштовања одредаба члана 2. тач. 7) и 8) Закона о буџетском систему, којима су дефинисани директни и индиректни корисници буџетских средстава.

Указујемо да су чланом 54. Закона о буџетском систему прописани обавезни услови који морају бити кумулативно испуњени за закључивање уговора, који због природе расхода, захтевају вишегодишње плаћање. Уредбом о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година („Службени гласник РС”, број 21/14), а која је донета на основу члана 54. Закона о буџетском систему, ближе су уређени критеријуми расхода и услови и начин прибављања сагласности за преузете обавезе по уговорима који, због природе расхода захтевају плаћање у више година.

Министарство финансија приступило је изради Нацрта закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, којим ће, између осталог, бити измењена фискална правила која се односе на индексацију плата и пензија (члан 27е). С тим у вези, а у циљу прецизног планирања средстава за исплату плата запосленима, указујемо на то да је извесно да у 2015. години неће бити повећања плата, имајући у виду процентуално учешће расхода за плате у БДП.

Ново законско решење, предвиђено изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности („Службени гласник РС”, број 123/14) има за резултат смањење висине буџетских средстава која се издвајају за финансирање редовног рада и изборне кампање политичких субјеката. Наиме, средства из јавних извора која се користе за финансирање редовног рада политичких субјеката чији су кандидати изабрани за посланике односно одборнике, одређује се на нивоу од 0,105% пореских прихода буџета аутономне покрајине, односно буџета јединице локалне самоуправе. Такође, средства из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање обезбеђују се у години у којој се одржавају редовни избори, у износу од 0,07% пореских прихода буџета аутономне покрајине, односно буџета јединице локалне самоуправе, за годину за коју се буџет доноси.

1. Основне економске претпоставке и смернице за припрему предлога финансијског плана буџетског корисника и нацрта буџета Републике Србије са средњорочним пројекцијама

Пад привредне активности и ниска инфлација су доминантна економска обележја у првих девет месеци 2014. године. Неповољне временске прилике су проузроковале велике поплаве, што је знатно погоршало услове у којима се одвијала привредна активност. И поред пада економске активности, индикатори тржишта рада повољнији су него у претходном периоду. **Према Анкети о радној снази, стопа незапослености је у трећем кварталу износила 17,6%**, што представља смањење за 3,1пп у односу на први квартал. **Ово је најнижи ниво стопе незапослености још од априла 2010. године када је износила 19,2%.**

Макроекономска кретања обележила је стагнација привредне активности у првом кварталу и њен пад у другом и трећем кварталу 2014. године због пада индустријске производње, извоза и наставка негативних трендова у сектору грађевинарства. Наиме, у периоду после поплава до септембра, **индустријска производња** бележила је пад, који је у септембру био најдубљи,

након чега се очекује постепени опоравак. Остали сектори бележе пад производње, при чему су рударство и енергетика (сектори који су највише погођени поплавама) највише утицали на пад укупне индустријске производње (у септембру и у периоду јануар-септембар -16% и -5,7%, респективно). Поред тога, пад светске тражње и сезонски фактори (колективни годишњи одмор, ремонт) условили су смањење физичког **обима производње у прерађивачкој индустрији**. Поред аутомобилске индустрије, смањен је и обим производње хемијске индустрије и нафтних деривата, након планираног обустављања производње у рафинерији у Панчеву (ремонт и модернизација производних капацитета). Позитиван раст физичког обима производње остварен је у производњи рачунара и опреме, док је у производњи основних метала ублажен тренд пада после поновног покретања високе пећи у смедеревској железари у јулу 2014. године. Иако се до краја године не очекују значајније промене у тренду индустријске производње реално је очекивати да ће једнократно погоршање после мајских непогода бити компензирано у 2015. години, чиме би се створила могућност допунског оживљавања привреде. Томе би могла да допринесе и могућа реализација најављених инвестиционих пројеката.

Високофреквентни индикатори указују да је **пад привредне активности продубљен и у трећем кварталу 2014. године** (пад БДП од 3,7% према флеш оцени РЗС). Очекује се да ће неповољна привредна кретања бити **заустављена у последњем кварталу** ове године. Процењује се да ће БДП у 2014. години износити 3.884 млрд динара, што је повећање од 0,2% у односу на претходну годину. Са производне стране, негативан допринос БДП очекује се од пада активности у грађевинарству и у услужном сектору, осим у секторима саобраћаја, информисања и комуникација који ће забележити раст обима услуга. Такође, поплаве су се неповољно одразиле и на род пролећних култура, док ће добри резултати у производњи кукуруза, шећерне репе и соје утицати на **благ раст пољопривредне производње у 2014. години од 1,4%**.

Као и у претходним проценама Министарства финансија, у овој години се не очекује опоравак домаће тражње, посебно приватне потрошње због пада реалне масе зарада. На смањење расположивог дохотка становништва током 2014. године утицало је спровођење структурних и фискалних мера консолидације као што су забрана запошљавања у јавном сектору, тзв. „солидарни порез“ (на примања у јавном сектору виша од 60.000 динара) и ограничени раст плата и пензија (индексација у априлу 2014. године од 0,5%). Додатни утицај на кретање потрошње у последњем кварталу имаће и укидање дела накнаде за минули рад, по основу измене Закона о раду, као и смањење плата и пензија у последњем месецу 2014. године.

Успоравање раста главних спољнотрговинских партнера и негативни ефекти мајских поплава одразили су се и на извоз, чији се раст од почетка године успоравао, да би у трећем тромесечју, на међугодишњем нивоу, извоз био смањен за 10,7%. У периоду јануар-септембар 2014. године извезено је и увезено робе у вредности од 8,3 млрд евра и 11,4 млрд евра. Робни дефицит је у истом периоду износио 3,1 млрд евра и смањен је за 1,7% у односу на првих девет месеци претходне године. Слабљење екстерне тражње одразиће се на извоз, који ће у 2014. години забележити скроман раст од 2,1%. То ће, уз очекивани раст увоза енергената, довести до благог повећања спољне неравнотеже, док ће допринос нето извоза БДП бити неутралан.

Међугодишња укупна инфлација се и током трећег квартала кретала испод доње границе дозвољеног одступања од циља, а од августа и базна инфлација бележи сличне тенденције. То указује да ниски инфлаторни притисци нису били само резултат смањених трошкова у производњи хране већ и пада агрегатне тражње и ниских притисака по основу увозних цена. **Процењује се да ће инфлација у 2014. години бити испод доње границе дозвољеног одступања од циља НБС**, при чему ће ниска агрегатна тражња и низак раст регулисаних цена у највећој мери утицати да инфлација до краја године износи 2,2% .

Током 2014. године настављене су **неповољне тенденције у јавним финансијама**. Дефицит консолидованог буџета сектора државе на крају 2014. године достићи ће 6,1% БДП, а са укљученим финансијским трансакцијама око 8% БДП. Финансијске трансакције се углавном

односе на обезбеђење ликвидности државних банака и јавних предузећа и управо је снажан раст ових издатака један од главних разлога неопходности фискалне консолидације. Дуг опште државе до краја године износиће, према проценама, око 70% БДП. Уколико се не би предузеле додатне мере фискалне консолидације Република Србија би се суочила са кризом јавног дуга. Значајне мере фискалне консолидације усвојене су са ребалансом буџета још у 2012. години, а примена мера настављена је и у буџету за 2013. годину. Мере су, пре свега, биле на приходној страни, и односиле су се на измену великог броја пореских стопа и укидање значајног броја квазифискалних намета. На расходној страни најзначајнија мера је била ограничавање раста плата у јавном сектору и пензија. Током 2014. године главни инструменти консолидације су били смањење плата у јавном сектору за запослене са примањима изнад 60.000 рсд и замрзавање запошљавања. Зауостављен је раст текућих расхода, дошло је до стабилизације и раста прихода, али је раст камата и већ наведених финансијских трансакција довео до новог раста дефицита и дуга. Осим тога, у наредном периоду очекује се пораст инвестиција у инфраструктуру, за шта је неопходно обезбедити довољно фискалног простора у буџету опште државе.

Циљ фискалне консолидације у наредном периоду је снижавање дефицита и зауостављање раста јавног дуга и успостављање тренда његовог опадања. Ради лакшег остваривања ових изазовних циљева приоритет је аранжман са ММФ који би дао кредибилитет реформама и обезбедио повољнију позицију државе на међународном финансијском тржишту.

Економска кретања и изгледи Србије у 2015. години у великој мери ће зависити од кретања и изгледа у међународном економском окружењу, пре свега, у чланицама еврозоне, које су главни партнери Србије у робној размени и инвестицијама. Мере фискалне консолидације ће **краткорочно** утицати на благ пад привредне активности у 2015. години. Основне мере фискалне консолидације у наредне три године су смањење масе зарада у јавном сектору и пензија и унапређење рада и корпоративизација највећих јавних државних предузећа. Осим тога, прилагођавање на расходној страни ће се обезбедити кроз смањење субвенција и расхода за робе и услуге, као и кроз ефикаснији рад локалних самоуправа. На приходној страни приоритет ће бити борба против сиве економије и пореске евазије. Пореска политика би требало да буде постојана и предвидива уз евентуалне измене које би биле усмерене ка побољшању пословног амбијента.

Министарство финансија у својим прелиминарним проценама узима у обзир негативан ефекат који ће смањење плата и пензија имати на кретање БДП. Међутим, ефекти ових мера на стандард становништва биће делимично ублажени имајући у виду да се смањење примања неће односити на најниже зараде и пензије. Према прелиминарним проценама, очекује се пад БДП од 0,5% у следећој години, уз конзервативне претпоставке о кретању на међународном тржишту и умереном опоравку инвестиционе активности у земљи. Током 2015. године очекује се завршетак процеса реструктурирања предузећа. Успешна приватизација ових предузећа, уз привлачење СДИ (страних директних инвестиција) неутралисаће ове краткорочно негативне ефекте и обезбедити основу за одрживи раст у наредним годинама. **Након 2015. године очекује се убрзање раста привредне активности по основу системског унапређења привредног амбијента.** Циљ је да се структурним реформама успостави пословно окружење које ће омогућити пораст страних и домаћих инвестиција, убрзање реструктурирања привреде, стварање услова за ново запошљавање и повећање продуктивности и конкурентности привреде.

Макроекономске пројекције за период од 2015. до 2017. године указују на умерену путању опоравка. **Пројектована кумулативна стопа раста реалног БДП за наредне три године од 3%** заснована је на расту извоза и опоравку инвестиционе активности. Убрзање раста извоза и инвестиција су носећи развојни фактори који ће, уз реструктурирање привреде у правцу разменљивих добара, омогућити стварање здраве основе за убрзање раста, смањивање унутрашње и спољне макроекономске неравнотеже, као и стварање простора за повећање животног стандарда на реалним основама. Убрзање раста БДП у 2016. и 2017. години на 1,5% и 2,0%, респективно засновано је, пре свега, на расту инвестиционе потрошње али и **постепеном опоравку стандарда**

становништва на реалним основама. Спровођење мера фискалне политике и побољшање пословног и инвестиционог окружења омогућиће стварање основе за стабилан и одржив раст у наредним годинама.

Основне макроекономске претпоставке у периоду 2015. – 2017. године

Исказано у процентима осим ако није другачије назначено	2015	2016	2017
Стопа реалног раста БДП	-0.5	1.5	2.0
БДП у текућим тржишним ценама (у млрд РСД)	3,970.5	4,195.3	4,454.6
Извори раста: процентне промене у константним ценама			
Лична потрошња	-3.0	1.0	1.5
Државна потрошња	-7.4	-5.8	-4.0
Инвестиције у фиксни капитал	4.7	5.5	5.5
Извоз роба и услуга	3.1	5.0	6.6
Увоз роба и услуга	-1.5	2.9	4.6
Допринос расту БДП			
Финална домаћа тражња	-2.7	0.9	1.6
Инвестициона потрошња	0.9	1.2	1.2
Лична потрошња	-2.3	0.7	1.1
Државна потрошња	-1.3	-1.0	-0.6
Спољно-трговински биланс роба и услуга	2.2	0.6	0.4
Кретање цена			
Потрошачке цене(годишњи просек)	2.7	4.0	4.0
Потрошачке цене(крај периода)	4.2	4.0	4.0
Кретања у спољном сектору			

Извоз роба и услуга (% БДП)	44.2	44.5	45.3
Увоз роба и услуга (% БДП)	53.6	52.9	52.9
Нето извоз добара и услуга (% БДП)	-9.4	-8.5	-7.6
Салдо текућег рачуна (% БДП)	-4.7	-4.3	-4.1
Запосленост			
Стопа незапослености, 15+	21.3	20.9	19.8

Извор: МФИН

Предвиђени сценарио развоја указује на стратешку оријентацију Владе Републике Србије ка структурном прилагођавању привреде како би се обезбедила одржива путања раста, заснована, пре свега на повећању укупне инвестиционе активности кроз подстицање инвестиција приватног сектора и извоза, као кључних фактора остваривања макроекономске стабилности. Такође, раст приватних инвестиција је од пресудног значаја имајући у виду да је пад привредне активности у претходном, кризном периоду, утицао на смањивање потенцијалног БДП кроз губитак привредних капацитета и знатно погоршавање услова на тржишту рада.

Циљ фискалне политике у наредном средњорочном периоду је смањење дефицита консолидованог буџета државе и заустављање раста дуга, применом мера које тангирају, не само приходну и расходну страну буџета, већ и мера које се односе на ограничавање даљег раста гарантованог дела јавног дуга. Само значајна фискална консолидација у наредном трогодишњем периоду довела би прво до стабилизације јавног дуга опште државе на нивоу око 79% БДП без обавеза за реституцију, а онда и до његовог снижавања. На основу средњорочних макроекономских пројекција и циљаног дефицита за 2014, 2015. и 2016. годину Министарство финансија дало је пројекцију расхода и издатака по буџетским корисницима за средњорочни период.

Кретање дефицита и дуга консолидованог сектора државе

	2014	2015	у % БДП 2016	2017
Дефицит	6,1	5,1	4,0	3,2
Увећани дефицит*	7,9	5,9	4,7	3,8

Извор: МФИН

* Увећани дефицит је дефицит са укљученим финансијским трансакцијама.

2. Обим средстава, односно лимит расхода и издатака буџетских корисника за 2015. годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године

Планирање масе средстава за плате запослених у 2015. години

1. Законско уређење плата

Плате запослених код корисника буџета локалне власти уређене су у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС”, бр. 62/06,...99/14), Законом 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) и Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима („Службени гласник РС”, бр. 44/08 – пречишћен текст и 2/12).

Приликом обрачуна и исплате плата примењују се основице према закључцима Владе Републике Србије 05 Број: 121-13957/2014 и 05 Број: 121-13956/2014 од 6. новембра 2014. године.

2. Законом уређена основица за обрачун плата

На предлог Владе Републике Србије Народна скупштина је донела Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава који је објављен у „Службеном гласнику РС”, број 116/14 од 27. октобра 2014. године.

Основни разлози за доношење овог закона садржани су у потреби да се обезбеди стабилност јавних финансија, пре свега кроз систем одрживог финансирања дефицита и дуга опште државе, а тиме и макроекономска стабилност. Такође законом се штите основни принципи и начела социјалне правде, на такав начин што се из примене закона искључују категорије запослених са мањим зарадама односно платама.

Према члану 1. Закона привремено се уређује основица односно вредност радног часа, вредност бода и вредност основне зараде, за обрачун и исплату плата односно зарада као и других сталних примања изабраних, именованих, постављених и запослених лица код корисника јавних средстава.

У складу са чланом 5. став 1. Закона, основица за обрачун и исплату плата код корисника јавних средстава, утврђена законом, другим прописом или другим општим или појединачним актом, који је у примени на дан доношења овог закона, умањује се за 10%.

Ништаве су одредбе општег или појединачног акта (осим појединачног акта којим се плата повећава по основу напредовања) којима се повећавају основице, коефицијенти и други елементи, односно уводе нови елементи, на основу којих се повећава износ плата и другог сталног примања код субјеката из члана 2. овог закона, донет за време примене овог закона (члан 4. Закона).

Према члану 7. Закона, директни и индиректни корисници буџетских средстава локалне власти, којима се умањује планирани износ средстава за плате, дужни су да у року од три дана од дана извршене коначне исплате плата за одређени месец на рачун прописан за уплату јавних прихода Републике Србије уплате разлику између укупног износа плата обрачунатих применом основице која није умањена у складу са одредбама наведеног закона са урачунатим доприносима, који се исплаћују на терет послодавца и укупног износа плата обрачунатих

применом умањене основице у смислу овог закона са урачунатим доприносима, који се такође исплаћују на терет послодавца.

Директни и индиректни корисници буџетских средстава локалне власти који су исплатиоци других сталних примања, дужни су да у року од три дана од дана извршене исплате за одређени месец на рачун прописан за уплату јавних прихода Републике Србије уплате разлику између укупног износа другог сталног примања који није умањен у смислу овог закона и укупног износа другог сталног примања који је обрачунат са умањењем у смислу овог закона.

Горе наведени корисници не могу опредељивати, нити користити, средства која су у обавези да уплате у складу са наведеним чланом 7. Закона, за друге намене.

Према члану 8. став 2. Закона, јавно предузеће основано од стране локалне власти дужно је да приликом овере обрасца за обрачун и исплату зарада достави надлежном органу локалне власти доказ о уплаћеном износу средстава из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона за претходну исплату и обрачунатом износу средстава из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона за текућу исплату за то јавно предузеће и правна лица основана од стране тог јавног предузећа.

Надлежни орган локалне власти је дужан да једном месечно, а најкасније до 10. у месецу за претходни месец достави министарствима надлежним за начин и контролу обрачуна и исплате зарада у јавним предузећима извештај о извршеној уплати из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона.

У случају да обавезу из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона не изврше корисници јавних средстава чији је оснивач локална власт, министар надлежан за послове финансија ће на предлог министарства надлежног за начин и контролу обрачуна и исплате зарада у јавним предузећима решењем привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица јединици локалне власти, док се та обавеза не изврши.

3. Планирање масе средстава за плате у одлукама о буџету за 2015. годину

У својим одлукама о буџету за 2015. годину, локална власт масу средстава за плате за 2015. годину треба да планира у складу са одредбама Закона о буџету Републике Србије за 2014. годину и у складу са одредбама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка и 108/13) (нема индексације плата за октобар и наредне месеце 2014. године).

Уједно, у циљу даљег фискалног прилагођавања, плате треба планирати у мањем обиму за око 2,5% као последицу одлива броја запослених до кога ће доћи у току 2015. године, а у складу са Програмом Владе Републике Србије, на предлог министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе. Програмом Владе предвиђа се смањење броја запослених за 5% до 1. јула 2015. године.

Имајући у виду наведено, масу средстава за плате утврђену у складу са одредбама Закона о буџету Републике Србије за 2014. годину и у складу са одредбама Закона о буџетском систему, треба планирати у мањем обиму за око 2,5% ради решавања одлива броја запослених до којих ће доћи у 2015. години. Средства за ове намене треба пребацити на економску класификацију 414 – Социјална давања запосленима ради реализације исплате отпремнине запосленима.

У смислу предвиђеног одлива броја запослених потребно је прилагодити све економске класификације у оквиру групе 41 – Расходи за запослене. Средства за решавање смањења броја запослених треба пребацити са економских класификација 411 и 412 на економску класификацију 414.

Такође указујемо да је обавезно да образложење одлуке о буџету садржи Табелу 1, у којој ће се исказати, упоредо по корисницима буџета локалне власти, на економским класификацијама 411 и 412, следеће:

- средстава за плате у складу са одредбама Закона о буџету Републике Србије за 2014. годину и

- планирана средстава за плате за 2015. годину, како би министарство надлежно за финансије пратило поштовање смерница датих овим упутством. Табела 1. је дата у Прилогу 1.

Као и у претходним годинама, и у буџетској 2015. 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 2015. години.

Такође, у 2015. години не могу се исплаћивати запосленима код директних и индиректних корисника буџетских средстава локалне власти, награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса.

Остале економске класификације у оквиру групе 41 – Расходи за запослене, планирати крајње рестриктивно.

Планирање броја запослених у 2015 . години

Законом о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији („Службени гласник РС”, број 104/09) одређује се укупан максималан број запослених у органима јединица локалне самоуправе (укључујући и органе градских општина), установама које се финансирају из буџета (осим установа у области образовања, здравства и предшколских установа), привредним друштвима и другим облицима организовања чији је једини оснивач јединица локалне самоуправе (осим јавних предузећа), а који се финансирају из буџета (члан 1. Закона).

Приказ максималног броја запослених на неодређено и одређено време у јединицама локалне самоуправе, утврђеног у складу са одредбама Закона о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији, даје се у следећој табели:

Ред. број	Јединица локалне самоуправе	Максималан број запослених на неодређено време	Максималан број запослених на одређено време
1	2	3	4
	<i>Општине:</i>		
1	Ада	78	8
2	Александровац	118	12
3	Алексинац	237	24
4	Алибунар	96	10
5	Апатин	136	14
6	Аранђеловац	205	21
7	Ариље	79	8
8	Бабушница	63	6
9	Бајина Башта	117	12

Ред. број	Јединица локалне самоуправе	Максималан број запослених на неодређено време	Максималан број запослених на одређено време
10	Баточина	52	5
11	Бач	69	7
12	Бачка Паланка	258	26
13	Бачка Топола	168	17
14	Бачки Петровац	65	7
15	Бела Паланка	61	6
16	Бела Црква	88	9
17	Беочин	79	8
18	Бечеј	175	18
19	Блаце	63	6
20	Богатић	132	13
21	Бојник	70	7
22	Бољевац	63	6
23	Бор	273	27
24	Босилеград	53	5
25	Брус	75	8
26	Бујановац	200	20
27	Варварин	80	8
28	Велика Плана	187	19
29	Велико Градиште	83	8
30	Владимирци	81	8
31	Владичин Хан	95	9
32	Власотинце	139	14
33	Врбас	221	22
34	Врњачка Бања	131	13
35	Вршац	239	24
36	Гаџин Хан	49	5
37	Голубац	43	4
38	Горњи Милановац	197	20
39	Деспотовац	107	11
40	Димитровград	66	7
41	Дољевац	78	8
42	Жабалъ	115	12
43	Жабари	52	5
44	Жагубица	68	7
45	Житиште	94	9
46	Житорађа	75	7
47	Ивањица	142	14
48	Инђија	207	21

49	Ириг	58	6
50	Кањижа	113	11
51	Кикинда	268	27
52	Кладово	128	13
53	Кнић	67	7
54	Књажевац	149	15
55	Ковачица	120	12
56	Ковин	158	16
57	Косјерић	57	6
58	Коцељева	63	6
59	Крупањ	81	8
60	Кула	207	21
61	Куршумлија	113	11
62	Кучево	78	8
63	Лајковац	86	9
64	Лапово	37	4
65	Лебане	100	10
66	Лучани	98	10
67	Љиг	59	6
68	Љубовија	68	7
69	Мајданпек	99	10
70	Мали Зворник	58	6
71	Мали Иђош	65	6
72	Мало Црниће	59	6
73	Медвеђа	65	6
74	Мерошина	62	6
75	Мионица	66	7
76	Неготин	185	19
77	Нова Варош	80	8
78	Нова Црња	52	5
79	Нови Бечеј	110	11
80	Нови Кнежевац	59	6
81	Опово	44	4
82	Осечина	61	6
83	Оџаци	154	15
84	Параћин	239	24
85	Петровац	138	14
86	Пећинци	89	9
87	Пирот	255	26
88	Пландиште	58	6
89	Пожега	129	13
90	Прешево	143	14
91	Прибој	122	12
92	Пријеполје	169	17

93	Прокупље	296	30
94	Ражањ	50	5
95	Рача	55	5
96	Рашка	127	13
97	Рековац	64	6
98	Рума	249	25
99	Свилајнац	106	11
100	Сврљиг	69	7
101	Сента	143	14
102	Сечањ	72	7
103	Сјеница	115	11
104	Смедеревска Паланка	230	23
105	Сокобања	76	8
106	Србобран	81	8
107	Сремски Карловци	45	5
108	Стара Пазова	287	29
109	Сурдулица	92	9
110	Темерин	120	12
111	Тител	72	7
112	Топола	104	10
113	Трговиште	51	5
114	Трстеник	200	20
115	Тутин	123	12
116	Ћићевац	63	6
117	Ћуприја	151	15
118	Уб	128	13
119	Црна Трава	23	2
120	Чајетина	88	9
121	Чока	57	6
122	Шид	170	17
Укупно за општине		13.795	1.380
	<i>Градови:</i>		
123	Ваљево	406	41
124	Врање	393	39
125	Зајечар	309	31
126	Зрењанин	630	63
127	Јагодина	325	32
128	Крагујевац	926	93
129	Краљево	600	60
130	Крушевац	589	59
131	Лесковац	717	72
132	Лозница	372	37

133	Ниш	1.302	130
134	Нови Пазар	407	41
135	Нови Сад	1.474	147
136	Панчево	547	55
137	Пожаревац	329	33
138	Смедерево	498	50
139	Сомбор	441	44
140	Сремска Митровица	370	37
141	Суботица	670	67
142	Ужице	354	35
143	Чачак	507	51
144	Шабач	516	52
145	Београд	6.973	697
Укупно за градове		19.658	1.966
УКУПНО		33.453	3.345

Јединице локалне власти су у обавези да у одлуци о буџету за 2015. годину, у делу буџета који садржи норме битне за извршење буџета, у посебној одредби искажу број запослених на неодређено и одређено време, који је у оквиру броја утврђеног Законом о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији, увећан за број запослених у предшколским установама и код других корисника, посебно по сваком кориснику. У овом делу посебно указујемо на примену одредбе члана 27е Закона о буџетском систему према којима предшколске установе и установе културе нису изузете односно за ново запошљавање у предшколским установама и установама културе подносе се захтеви за ново запошљавање.

Број запослених по корисницима исказује се у Табели 2, која је дата у Прилогу 1 и која треба да буде саставни део образложења одлуке о буџету. Ово приказивање је важно како би министарство надлежно за финансије пратило поштовање смерница датих овим упутством.

Приликом попуњавања тачке 4. и 5, посебно треба обратити пажњу на податке који се односе на број запослених. Наиме, **број запослених у месним заједницама и дирекцијама основаним од стране локалне власти се приказују у Табели 2 и самим тим је њихов број обухваћен ограничењем из Закона о максималном броју запослених у локалној администрацији.**

Градови и град Београд у консолидованом билансу града, односно града Београда, не могу да планирају средства за плате за број запослених који је већи од Законом утврђеног броја.

С обзиром да се на Аутономну покрајину не односи Закон о максималном броју запослених у локалној администрацији, приликом израде одлуке о буџету Аутономне покрајине, Табела 2. се за Аутономну покрајину попуњава без тачке 6).

Група конта 42 – Коришћење услуга и роба

У оквиру групе конта 42 потребно је учинити максималне напоре и остварити уштеде од најмање 15% у односу на средства предвиђена за ове намене у 2014. години.

Уштеде у оквиру групе конта 42 треба предвидети, пре свега, у оквиру економских класификација 422 – Трошкови путовања, 423 – Услуге по уговору и 424 – Специјализоване услуге, а настојати да се не угрози извршавање сталних трошкова (421 – Стални трошкови).

Посебно је потребан, приликом планирања расхода у оквиру ове групе конта, крајње реалан приступ, имајући у виду одредбе Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама.

Приликом планирања расхода на име накнада за рад ангажованих ван радног односа (економска класификација 423 – Услуге по уговору) треба водити рачуна и о ограничењима прописаним Законом о буџетском систему, а која се односе на забрану заснивања радног односа са новим лицима до краја 2015. године, као и ограничење броја запослених на одређено време због повећаног обима посла и лица ангажованих ван радног односа од 10% у односу на број запослених на неодређено време. Такође, средства на економској класификацији 423 – Услуге по уговору 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, којим је уређено смањење других сталних примања.

Препорука је 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.

Група конта 45 - Субвенције и група конта 62- Набавка финансијске имовине

У оквиру субвенција и буџетских кредита неопходно је преиспитати све програме по основу којих се додељују субвенције и буџетски кредити, имајући у виду мере фискалне консолидације које подразумевају смањење субвенција и буџетских кредита.

Приликом планирања средстава за субвенције и њихових намена посебно треба имати у виду све прописе који се тичу државне помоћи.

Група конта 46 – Донације, дотације и трансфери

Ненаменске трансфере јединице локалне самоуправе треба да планирају у истом износу који је био опредељен Законом о буџету Републике Србије за 2014. годину („Службени гласник РС”, број 110/13).

Група конта 48 – Остали расходи

Остале расходе, такође треба планирати у складу са рестриктивном политиком која се спроводи у циљу одрживог нивоа дефицита, с тим што расходе за новчане казне и пенале по решењу судова треба планирати на нивоу расхода у 2014. години. 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.

У циљу транспарентнијег приказивања средстава намењених за финансирање редовног рада политичких субјеката, у складу са Законом о финансирању политичких активности потребно је, у опису апропријације економске класификације 481 – Дотације невладиним организацијама, посебно исказати средства за наведену намену.

3. Финансијска помоћ Европске заједнице (ИПА)

Један од извора финансирања на локалном нивоу је и финансијска помоћ Европске заједнице, у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи (ИПА), а у складу са Законом о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије

и Комисије Европских заједница, који је Народна скупштина Републике Србије ратификовала 26. децембра 2007. године ("Службени гласник РС", број 124/07). На основу Финансијског споразума за реализацију годишњег Националног програма, за спровођење пројеката претприступне помоћи неопходно је обезбедити одговарајући износ националног суфинансирања. У случају када је локална власт крајњи корисник пројекта/секторског програма, она обезбеђује износ суфинансирања, који је потребно укључити у планирање буџета, а у складу са предвиђеном динамиком спровођења пројекта/секторског програма.

4. Смернице за исказивање издатака за капиталне пројекте за 2015 - 2017.

Класа 5 - Издаци за нефинансијску имовину

Набавке административне, канцеларијске опреме, аутомобила и осталих основних средстава за редован рад потребно је планирати уз максималне уштеде, тако да се само врше набавке средстава неопходних за рад.

Важно је да корисници не исказују као капиталне издатке текуће поправке и одржавање зграда, објеката и опреме, већ да расходе за те намене (за молерске, зидарске радове, поправке електронске и електричне опреме итд.) планирају на апропријацији економске класификације 425 – Текуће поправке и одржавање, док средства за капиталне пројекте треба да планирају на контима групе 51, 52 и 54.

Капитални пројекти и њихов значај

Капитални пројекти су пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за локалну власт, укључујући услуге пројектног планирања које је саставни део пројекта, обезбеђивање земљишта за изградњу, као и пројекти који подразумевају улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину, а у функцији су јавног интереса. Капиталним пројектима се увећава имовина локалне власти путем изградње и капиталног одржавања грађевинских објеката инфраструктуре и улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину.

Вишегодишње планирање капиталних пројеката

Услед сложених и бројних процедура приликом планирања, припреме и реализације капиталних пројеката, њихово пројектовање и изградња могу по динамици реализације трајати више од годину дана, а самим тим углавном подразумевају вишегодишње издатке. Капитални пројекти утичу на будуће буџете, што захтева пажљиво планирање. За реализацију капиталних пројеката потребни су релативно велики издаци у садашњости за које се очекује да ће генерисати корист, односно добит у годинама након реализације. Због свега наведеног важно је планирати капиталне пројекте по годинама у оном износу који је остварив и одговаран са фискалне и економске тачке гледишта.

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

Приликом вишегодишњег планирања капиталних пројеката корисници полазе од:

- Општег дела одлуке о буџету локалне власти за обавезе по уговору које се односе на капиталне издатке и захтевају плаћање у више година, а које су корисници у 2014. години преузели уз сагласност надлежног извршног органа локалне власти, и дужни су да такву обавезу

укључе у финансијски план у години у којој обавеза доспева у износу обавезе за ту годину и планирају по годинама у оквиру лимита на свом разделу;

- Општег дела одлуке о буџету локалне власти за капиталне пројекте за које нису преузете вишегодишње обавезе у 2014. години, корисници су у обавези да анализирају физичку и финансијску реализацију тих капиталних пројеката, у циљу ефикасније алокације средстава, као и да укључе капиталне издатке у финансијски план и планирају по годинама у оквиру лимита на свом разделу, за пројекте чија је даља реализација оправдана. На основу урађених анализа, корисници могу одустати од пројеката чија је даља реализација неоправдана;

Такође, корисници могу планирати издатке за нове капиталне пројекте у 2015. години и наредне две године.

Капитални пројекти подразумевају ангажовање значајних средстава и најчешће се финансирају из више извора. Као значајан извор финансирања капиталних пројеката на локалном нивоу јављају се капитални трансфери од других нивоа власти. Такође, капитални пројекти се могу финансирати и из пројектних зајмова, па је приликом планирања буџета капиталних пројеката потребно укључити и средства пројектних зајмова намењена за њихову реализацију, али само у износу за који се процењује да ће бити потрошен у тој години. С обзиром да пројектни зајмови углавном укључују и домаће учешће, корисници су дужни да поред издатака из извора 11– Примања од иностраних задуживања, искажу издатке и из извора 01 – Приходи из буџета, и то по сваком пројекту појединачно.

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

Планирање издатака капиталног пројекта

Ради ефикаснијег планирања и припреме, поступајући у складу са законским одредбама, корисници буџетских средстава дужни су да органу надлежном за послове финансија доставе планиране капиталне пројекте за буџетску и наредне две године, приказане у табели (Табела 3. Преглед капиталних пројеката даје се у Прилогу 2а). У наведеним табелама, корисници су у обавези да искажу планиране издатке за капиталне пројекте по годинама који се односе на изградњу и капитално одржавање, по контима на трећем и четвртном нивоу, и то:

1) издатке за израду пројектно-техничке документације на конту 5114 (осим уколико је иста већ израђена);

2) издатке за експропријацију земљишта на конту 5411;

3) издатке за извођење радова на изградњи, односно извођење радова на капиталном одржавању на контима 5112 и 5113;

4) издатке за ангажовање стручног надзора на конту 5114 (осим уколико исти нису планирани од стране Инвеститора или на неки други начин).

Уколико корисници нису планирали средства за израду пројектно-техничке документације и за ангажовање стручног надзора, дужни су да наведу који субјект (институција, организација, јавно предузеће итд.) је обезбедио средства за те издатке и у ком износу или ће тај посао обављати у оквиру свог редовног пословања.

У циљу реалног планирања издатака капиталног пројекта, неопходно је да корисници образложе тренутни статус дозвола и сагласности (локацијска, грађевинска дозвола, сагласности одговарајућих јавних предузећа) које су неопходне за почетак извођења радова. Корисници су дужни да планирају расходе, који су у вези са добијањем ових дозвола и сагласности, на одговарајућим контима, у складу са Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем.

Такође, на основу свеобухватне процене потреба, пројекте је потребно рангирати по приоритетима, у складу са усвојеним стратешким документима, водећи рачуна да приоритет у финансирању имају већ започети пројекти.

Напомена: Уколико корисник буџетских средстава пренесе инвеститорска права на други субјект (јавно предузеће итд.), тиме обавезује Инвеститора, који врши инвеститорску функцију у име и за рачун локалне власти, да планира неопходна средства за ПДВ у складу са Законом о порезу на додату вредност.

5. Доношење одлуке о локалним комуналним таксама за 2015. годину

Чланом 15в Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 и 125/14-усклађени дин. изн.) прописани су највиши износи локалне комуналне таксе за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина, која се плаћа приликом регистрације возила.

Највиши износи локалне комуналне таксе, усклађени са годишњим индексом потрошачких цена, Влада је, сагласно члану 15в став 4. Закона, утврдила и објављени су у „Службеном гласнику РС“, број 125/14.

Још једном подсећамо да локална комунална такса за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина, мора бити усклађена са чланом 7. Закона о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09...55/14), односно са Правилником о подели моторних и прикључних возила и техничким условима за возила у саобраћају на путевима („Службени гласник РС“, бр. 40/12...102/12), донетим на основу члана 7. став 2. Закона о безбедности саобраћаја на путевима, тако да је потребно ускладити врсте возила са наведеним законом и правилником, а висину комуналне таксе за та возила утврдити у оквиру усклађених највиших износа ове локалне комуналне таксе, како би полицијске управе без проблема вршиле наплату овог локалног јавног прихода.

6. Поступак и динамика достављања предлога финансијског плана буџетских корисника

У складу са овим упутством и чланом 40. Закона о буџетском систему, локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима средстава буџета локалне власти упутство за припрему буџета локалне власти.

Ово упутство и потребне табеле налазе се на интернет страници Министарства финансија.

Одлуку о буџету са образложењем локална власт доставља Министарству финансија у папирној форми, у роковима прописаним чланом 31. Закона о буџетском систему.

Прилоге (табеле у којима се приказује планирана маса средстава за плате, број запослених и капитални издаци) доставити у електронској форми Министарству финансија (на е-mail: jls@mfin.gov.rs; ivan.prvulovic@mfin.gov.rs), ради провере усаглашености одлуке о буџету са смерницама датим овим упутством.

