

**ГРАД ПАНЧЕВО
ГРАДСКА УПРАВА ГРАДА ПАНЧЕВА
СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ФИНАНСИЈЕ
БРОЈ: IV-10-401-16/2022**

**УПУТСТВО ЗА ПРИПРЕМУ
ОДЛУКЕ О БУЏЕТУ ГРАДА ПАНЧЕВА
ЗА 2023. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА
ЗА 2024. И 2025. ГОДИНУ**

ПАНЧЕВО, 12. јули 2022. године

УВОД

Овим Упутством корисници јавних средстава града Панчева, у складу са Законом о буџетском систему и Фискалном стратегијом за 2023. годину са пројекцијама за 2024. и 2025. годину, Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2023. годину и пројекцијама за 2024. и 2025. годину које је донео Министар финансија број: 401-00-05784/2022-03 од 01. јула 2022. године, припремају предлог финансијског плана за 2023. годину са пројекцијама за 2024. и 2025. годину.

I ПРАВНИ ОСНОВ

Поступак припреме и доношења буџета локалне власти уређен је Законом о буџетском систему.

Рокови за доношење Фискалне стратегије и достављање Упутства за припрему одлуке о буџету локалне власти, уређени су чланом 31. Закона о буџетском систему, односно буџетским календаром.

На основу члана 40. Закона о буџетском систему, локални орган управе надлежан за финансије доставља Упутство за припрему нацрта буџета локалне власти и обавештава директне кориснике буџетских средстава о основним економским претпоставкама и смерницама за припрему буџета.

У погледу садржине предлога финансијског плана директних корисника средстава буџета сходно се примењују одредбе члана 37. истог Закона, односно **предлог финансијског плана обухвата:**

- 1) **расходе и издатке за трогодишњи период, исказане по буџетској класификацији;**
- 2) **детаљно писано образложење расхода и издатака, као и извора финансирања;**
- 3) **родну анализу расхода и издатака;**
- 4) **програмске информације и**
- 5) **преглед примања за трогодишњи период на основу закључених споразума о зајмовима, као и оних чије је закључивање извесно у наредној фискалној години, а који представљају директну обавезу буџета**

Као прилог предлога финансијског плана корисници буџетских средстава достављају полугодишњи извештај о учинку програма за 2022. годину а у складу са Упутством за праћење и извештавање о учинку програма Министарства финансија Републике Србије.

Директни корисници обавезни су да, у складу са смерницама и роковима, траже од индиректних корисника за које су одговорни, да доставе податке неопходне за израду предлога финансијског плана директног буџетског корисника.

Истим чланом је предвиђено и да локални орган управе надлежан за финансије може да тражи непосредно од индиректних буџетских корисника податке о финансирању.

Чланом 41. Закона о буџетском систему дефинисано је да су индиректни корисници средстава буџета локалне власти обавезни да припреме предлог финансијског плана на основу смерница које се односе на буџет локалне власти.

Директни корисници буџетских средстава су одговорни да упутство са одговарајућим обрасцима доставе индиректним корисницима буџета у својој надлежности.

II ОПШТИ ДЕО

Упутство за припрему буџета града Панчева за 2023. са пројекцијама за 2024. и 2025. годину садржи:

- 1) основне економске претпоставке и смернице за припрему нацрта буџета града Панчева за 2023. и наредне две године,
- 2) опис планиране политике локалне власти у 2023. и наредне две фискалне године,
- 3) процену прихода и примања и расхода и издатака за 2023. годину и наредне две фискалне године,
- 4) обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана директног корисника средстава буџета за 2023. годину са пројекцијама за наредне две фискалне године,
- 5) смернице за припрему средњорочних планова директних корисника средстава буџета,
- 6) поступак и динамику припреме буџета града Панчева и предлога финансијских планова директних корисника средстава буџета,
- 7) начин на који ће се у образложењу исказати родна анализа буџета локалне власти и
- 8) начин на који ће се исказати програмске информације.

1. ОСНОВНЕ ЕКОНОМСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ И СМЕРНИЦЕ ЗА ПРИПРЕМУ НАЦРТА БУЏЕТА ГРАДА ЗА 2023. ГОДИНУ И НАРЕДНЕ ДВЕ ГОДИНЕ

Упутство за припрему буџета града Панчева за 2023. са пројекцијама за 2024. и 2025. годину сачињено је у складу са следећим важећим прописима:

- Законом о локалној самоуправи („Сл.гласник РС“, број 129/2007, 83/2014-др.закон, 101/16-др.закон, 47/2018 и 111/2021-др. закон);

- Законом о финансирању локалне самоуправе („Сл.гласник РС“, број 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013- усклађени динарски износи, 125/14- усклађени динарски износи, 95/2015- усклађени динарски износи, 83/2016, 91/2016- усклађени динарски износи, 104/2016-др. закон, 96/2017-усклађени динарски износи, 89/2018 - усклађени динарски износи, 95/2018 – други закон, 86/2019- усклађени динарски износи, 126/2020- усклађени динарски износи, 99/2021- усклађени динарски износи и 111/2021-др. закон);

- Законом о буџетском систему („Сл.гласник РС“, број 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013, 142/14, 68/2015-др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 и 118/2021);

- Законом о јавним набавкама („Сл.гласник РС“, број 91/2019);

- Законом о јавном дугу („Сл.гласник РС“, број 61/2005, 107/2009, 78/2011, 68/2015, 95/2018, 91/2019 и 149/2020);

- Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем (“Сл. гласник РС”, број 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017, 20/2018, 36/2018, 93/2018, 104/2018, 14/2019, 33/2019, 68/2019, 84/2019, 151/2020, 19/2021, 66/2021 и 130/2021);

- Фискалном стратегијом за 2023. са пројекцијама за 2024. и 2025. годину (<https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/fiskalna-strategija-za-2023-godinu-sa-projekcijama-za-2024-i-2025-godinu>);

- Упутством Министра финансија за припрему буџета локалне власти за 2023. годину и пројекцијама за 2024. и 2025. годину (<https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/uputstvo-za-pripremu-budzeta-lokalne-vlasti-za-2023-godinu-i-projekcija-za-2024-i-2025-godinu>);

- Упутством за израду програмског буџета Министарства финансија које је ажурирано у јулу 2021 године (<https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/uputstvo-za-izradu-programskog-budzeta>)

- Извештаја о извршењу Одлуке о буџету града Панчева у периоду јануар-јун 2022. године.

Министар финансија је доставио Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2023. годину и пројекцијама за 2024. и 2025. годину на основу члана 31. став 1. тачка 1. подтачка 11. Закона о буџетском систему.

Чланом 36а Закона о буџетском систему утврђено је да уколико је одлука о буџету локалне власти супротна смерницама из упутства у делу којим се локалној власти дају смернице за планирање укупног обима прихода, масе средстава за плате, броја запослених и субвенција, министар може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, до момента док се одлука о буџету не усклади са упутством.

1.1. Правци фискалне политике у 2023. години

Привреда Србије је током две године глобалне кризе изазване пандемијом коронавируса остварила добре резултате. Кумулативни раст БДП у овом периоду износио је 6,4%, што представља један од најбољих резултата у Европи. Пакет економских мера током две кризне године допринео је повећању ликвидности привредних субјеката и олакшању пословања, док је кроз давања становништву подстицао домаћу тражњу и на тај начин индиректно утицао на економску активност. Поред ових привремених фактора који су позитивно допринели расту БДП дошло је и до структурних побољшања. Она се пре свега огледају у активирању нових и проширењу постојећих извозно конкурентних производних капацитета, као и у даљем убрзаном развоју путне и железничке инфраструктуре којима се трајно повећао потенцијал домаће привреде. Раст економске активности и пакет економске подршке резултирали су стабилним кретањима на тржишту рада. Очувана су радна места и зараде, како у приватном тако и у јавном сектору, а стопа незапослености у 2021. години била је испод предпандемијског нивоа. Истовремено, није нарушена ни унутрашња нити спољна равнотежа уз стабилан прилив СДИ које су обезбеђивале више него пуну покривеност дефицита текућег рачуна. Повећана експанзивност фискалне политике није угрозила одрживост јавних финансија. Боља наплата прихода, пре свега пореских, услед бржег од очекиваног раста привреде одразила се на очување фискалне стабилности.

Текућа макроекономска кретања почетком 2022. године генерално су на нивоу пројектованих, али су изгледи значајно погоршани као последица новог глобалног шока изазваног актуелном ситуацијом у Украјини. Иако је у првом кварталу 2022. године остварен солидан економски раст изостали су значајнији негативни ефекти ових геополитичких дешавања на динамику домаће привредне активности. Међутим, ескалација сукоба и заоштравање међународних економских и политичких односа, праћени рекордним ценама енергената и последично смањеној глобалној трговини и спољној тражњи, неминовно ће се одразити и на домаћу економску активност у наредном периоду.

Преглед основних макроекономских претпоставки који су од значаја за израду буџета града Панчева за 2023. годину дају се у следећој табели:

	2022	2023
БДП, млрд РСД	6.904,4	7.465,2

Стопа номиналног раста БДП, %	10,1	8,1
Стопе реалног раста БДП, %	3,5	4,0
Потрошачке цене (годишњи просек), %	9,2	5,3

Извор: Фискална стратегија за 2023. годину са пројекцијама за 2024. и 2025. годину

Циљеви фискалне политике су усмерени на одржање фискалне стабилности и смањење учешћа јавног дуга у БДП. Средњорочни фискални оквир предвиђа постепено смањење дефицита опште државе на ниво од 0,5% БДП до 2025. године и пад учешћа јавног дуга на 50,7% БДП. Пројекције фискалних агрегата у периоду од 2023. до 2025. године заснивају се на пројекцијама макроекономских показатеља за наведени период, планираној пореској политици која подразумева даље усаглашавање са законима и директивама ЕУ и фискалним и структурним мерама, укључујући и даљу реформу великих јавних предузећа. У 2023. години предвиђен је дефицит у износу од 1,5% БДП. Одговорном фискалном политиком у предпандемијском периоду створен је значајан фискални простор који је омогућио пакете мера у склопу борбе против ефеката кризе изазване пандемијом током 2020. и 2021. године. У овој и наредној години не очекује се истоветан утицај пандемије који би захтевао сличан пакет мера, али ће актуелна ситуација у Украјини и међународни односи који се формирају као реакција на њу снажно утицати на економска кретања. У 2022. години су већ почеле да се примењују мере које би требало да амортизују шокове настале из ове кризе. Реакција фискалне политике у наредном периоду, креиране мере и њихове фискалне импликације биће дизајниране тако да не угрозе стабилност јавних финансија и темпо смањења јавног дуга, затим да одрже животни стандард становништва и помогну привредни развој, али и да осигурају флексибилност реакције на евентуално снажнији удар кризе. Расположив фискални простор у 2023. години биће опредељен за наставак реализације приоритетних капиталних инвестиција, повећање пензија и плата у јавном сектору.

2. ОПИС ПЛАНИРАНЕ ПОЛИТИКЕ ГРАДА ПАНЧЕВА ЗА ПЕРИОД 2023 - 2025. ГОДИНЕ

У периоду од 2023. до 2025. године град Панчево ће обављати изворне, поверене и пренесене надлежности у складу са Уставом Републике Србије и Законом о локалној самоуправи, као и другим законским и подзаконским актима којим се регулише ова област.

Планом развоја града Панчева 2022-2028 дефинисана су три развојна правца града Панчева и то:

1. Даље унапређење пословног амбијента са фокусом на домаћу привреду и пољопривреду
 2. Улагање у инфраструктуру и програме који унапређују Панчево и квалитет живота грађана
 3. Зеленија и здравија животна средина
1. Први развојни правац: Даље унапређење пословног амбијента са фокусом на домаћу привреду и пољопривреду садржи 4 приоритетна циља и то:

1.1 Повећање капацитета и конкурентног потенцијала привреде Панчева

Циљ је да се одржи динамика привредног раста и даље подигне квалитет привредног амбијента као и конкурентности привреде Панчева. Потребан је даљи рад на опремању постојећих простора у индустријским зонама Панчева или оформљење нових пословно-индустријских зона са давањем фокуса на домаће привредне субјекте где је то могуће, наставак акције на привлачењу нових инвестиција као и накнадне подршке инвеститорима, укључење домаћих привредника у ланце добављача страних компанија присутних на подручју Панчева и других делова Србије, циљани подстицаји ка секторима ММСП који имају потенцијал брзог развоја, развој локалних брендова Панчева у спрези са културном и туристичко-угоститељском понудом.

1.2 Обезбеђење адекватних људских ресурса за потребе развоја Панчева

Један од кључних предуслова за наставак динамичког развоја Панчева је обезбеђење адекватних кадрова, како по броју тако и по образовним профилима и компетенцијама које ће одговорити захтевима тржишта рада у наредном периоду. Потребна је снажнија координација и подршка дијалогу између привреде, Уније послодаваца и образовних установа на плану синхронизације образовних профила локалних школа са потребама тржишта, сарадња са Центром за таленте, подршка самозапошљавања, почетницима и различитим врстама предузетништва и програми преквалификације, стипендије, праксе у привреди и сајмови запошљавања.

1.3 Ставарање предуслова за даљи развој пољопривреде и одржавање пратећих система

Нерешени имовински односи и слабости у инфраструктурној опремљености су фактори који значајно ограничавају развој локалне привреде. Стога је потребно наставити акције на плану комасације пољопривредног земљишта, уређењу имовинско-правних односа, изградњи атарских путева, повећању површина под наводњавањем и одводњавањем, изградњи отресишта, ветрозаштитних појасева и других акција на унапређењу пољопривредне инфраструктуре.

1.4 Повећање конкурентности и ефективности локалне пољопривреде, подршка опстанку и развоју сеоских средина

У наредном периоду потребно је наставити динамичне активности на подизању нивоа информисаности и едукованости пољопривредних субјеката, који ће допринети подизању конкурентности, ефективности и ефикасности локалне пољопривреде и на тај начин помоћи развој и опстанак села. Развити модалитете информисања и подршке пољопривредницима за учешће на иностраним и домаћим конкурсима, конституисање Центра за аграрни развој града Панчева, подстицаји преко конкурса града Панчева за ПП удружења и кластере и суфинансирање пројеката у ПП и руралном развоју.

2. Други развојни правац: Улагање у инфраструктуру и програме који унапређују Панчево и квалите живота грађана садржи 4 приоритетна циља и то:

2.1 Развој програмских и системских решења која подржавају функционалност и ефикасност инфраструктуре и урбанистичког планирања Града

Неопходна је израда стратешке студије у циљу димензионисања инфраструктурних и комуналних потреба Града, унапређење урбанистичких подлога и ефикасности

решавања имовинско-правних односа, сарадња са органима управе Београда у домену водоснабдевања и интегрисаних саобраћајних решења и подршка спровођењу регулатива у домену енергетске ефикасности.

2.2 Изградња, реконструкција и обнављање инфраструктуре и мреже (комуналне, саобраћајне, енергетске и др.) које подржавају динамички развој Града

Неопходне су интервенције у домену обнављања и реконструкције постојећих односно изградње нових инфраструктурних система и објеката и то: изградња система за третман комуналних и индустријских отпадних вода, улагања у капацитете водоводне мреже и водоизворишта, улагања у капацитете мрежа атмосферске и фекалне канализације, улагања у капацитете вреловодне/топловодне мреже система даљинског грејања, улагања у изградњу и реконструкцију друмске саобраћајне мреже и активности на измештању железнице из градског језгра, проширење мреже јавних паркиралишта/гаража, обезбеђење адекватности електроснабдевања и снабдевања гасом.

2.3 Улагања у инфраструктуру и објекте који доприносе социјалном развоју, културном идентитету и квалитету живота грађана Панчева

У домену социјалног развоја потребно је обезбедити простор за 5 панчевачких школа, проширење капацитета предшколског образовања и васпитања са бар 5 нових вртића, дом ученика, инвестиционо одржавање образовних, здравствених и установа социјалне заштите, реконструкција Народног музеја и инвестиције у заштиту и ревитализацију објеката културе, обнова домова културе у насељеним местима и реализација инвестиција у објекте за спорт и рекреацију.

2.4 Развој програма и системских решења у домену социјалног развоја и квалитета услуга локалне самоуправе

У области унапређења друштвеног амбијента и квалитета живота грађана планирано је низ програмских активности као што је операционализација сарадње образовних институција са привредом, програм обуке за професионални рад са децом у инклузији, програм проширења превентивне здравствене заштите, програми саветовалишта за младе и друге циљне групе становништва, програм умрежавања и размене информација локалних установа и унапређење кадровских и стручних капацитета служби Градске управе и установа које спроводе развојне циљеве.

3 Трећи развојни правац: Зеленија и здравија животна средина садржи 3 приоритетна циља и то:

3.1 Унапређење система управљања отпадом и чинилаца животне средине Панчево је средина оптерећена вишедеценијским интензивним индустријским развојем, са видљивим последицама у више аспеката животне средине. Неопходан је програм сегрегације комуналног отпада, подршка реализације улагања у програме и опрему ЈКП у области управљања отпадом, подизање капацитета контроле и спровођења мониторинга животне средине, програми едукације становништва и привредних субјеката у домену управљања отпадом, рециклаже и превенције загађења животне средине.

3.2 Унапређење квалитета ваздуха и повећање површина под зеленилом

Потребни су програми и подстицаји у циљу унапређења квалитета ваздуха и здравије животне средине, повећање капацитета мониторинга квалитета ваздуха, појачање санкција према генераторима загађења ваздуха, подстицаји за коришћење еколошких возила и јавног превоза, формирање бицикличких стаза посебно на траси Еуро Бело 6 руте, програми повећања степена пошумљености, наставак активности на уређењу парка природе „Поњавица“ и информативно-едукативне и промотивне активности у циљу популаризације здраве животне средине, квалитета ваздуха и зеленила.

3.3 Повећање енергетске ефикасности и степена коришћења обновљивих извора енергије

У циљу енергетске ефикасности и смањења коришћења фосилних горива планира се израда трогодишњег Плана и програма енергетске ефикасности, подстицајне и промотивне мере за прикључење на систем даљинског грејања и гасоводну мрежу, за замену индивидуалних ложишта и за коришћење енергије из обновљивих извора, за изолацију објеката и замену столарије, информативно-едукативне активности у циљу популаризације енергетске ефикасности, смањења употребе фосилних горива и унапређење капацитета енергетског менаџмента.

Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“ бр. 88/11, 15/16 и 104/16) (у даљем тексту: Закон), одредбама члана 7. став 1. прописано је да је јавно-приватно партнерство (у даљем тексту: ЈПП) дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално.

У складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама Град је започео са финансирањем следећих пројеката:

- за замену јавне расвете и инсталирања опреме на територији града Панчева по моделу јавно-приватног партнерства град Панчево је потписник Уговора о јавно-приватном партнерству за вршење услуга реконструкције и модернизације система јавног осветљења применом мера уштеде енергије са ЛЕД технологијом на територији града Панчева број: XI-13-404-244/2019 од 30.01.2020. године на 15 година (потписано је шест Анекса закључно са 28.03.2022. године).
- за обављање домаћег линијског превоза путника на територији Града град Панчево је потписник Јавног уговора за доделу концесије за јавну услугу поверавања обављања делатности домаћег линијског превоза путника на територији града Панчева и изградње нове аутобуске станице број: IV-13-404-147/2019 од 27.11.2019. године и Анексом број 1. од 15. јануара 2020. године на 25 година.
- за финансирање, изградње и одржавање локалне путне инфраструктуре на територији града Панчева, град Панчево је потписник Уговора о јавно-приватном партнерству без елемената концесије за финансирање, изградњу и одржавање локалне путне инфраструктуре на територији града Панчева са јавним плаћањем број: XI-13-404-245/2019 од 24.08.2021. године на 10 година.

У складу са уставно-правним поретком земље, град Панчево ће обављати поверене и пренесене послове из области:

- државне управе,
- социјалне заштите,
- здравствене заштите,

- предшколског, основног и средњег образовања,
- екологије и очувања животне средине,
- рада инспекцијских служби и сл.

Град Панчево ће током 2022. године, преиспитати донете одлуке које се односе на утврђивање изворних прихода, како би се сагледала могућност кориговања, водећи рачуна о економској јачини привреде у Граду, платежној моћи становништва као и обавеза буџета Града према буџетским корисницима.

3. ПРОЦЕНА ПРИХОДА И ПРИМАЊА И РАСХОДА И ИЗДАТАКА ЗА 2023. ГОДИНУ И НАРЕДНЕ ДВЕ ФИСКАЛНЕ ГОДИНЕ

Услед настале ситуације везане за енергетску кризу изазвану ратом у Украјини као и још увек присутну пандемију заразне болести COVID-19, Министарство финансија је дало препоруку јединицама локалне самоуправе да приликом припремања одлука о буџету изврше распоред средстава у односу на обавезе чије измирење је приоритетно.

Полазећи од одредаба Закона о буџетском систему, којима је дефинисано да одлука о буџету јединице локалне самоуправе треба да буде креирана уз поштовање све четири класификације које сачињавају стандардни класификациони оквир за буџетски систем, према изворима финансирања, посебно указујемо на неопходност поштовања одредаба члана 2. тач. 7) и 8) Закона о буџетском систему којима су дефинисани директни и индиректни корисници буџетских средстава.

Оснивање корисника буџетских средстава мора да има утемељење у закону или другом пропису, у супротном сматраће се да није доследно спроведена одредба члана 2. тач. 7) и 8) Закона о буџетском систему, којима је дефинисан појам директних и индиректних корисника буџетских средстава.

Такође, у складу са чланом 2. тачка 31) Закона о буџетском систему у оквиру раздела директног корисника који је, у буџетском смислу, одговоран за те индиректне кориснике буџетских средстава.

Имајући у виду обавезу корисника буџета да на основу праћења спровођења програма, у складу са Упуством за праћење и извештавање о учинку програма, израђују годишњи извештај о учинку програма (за последњу завршену фискалну годину), односно извештај о учинку програма за првих шест месеци текуће фискалне године (полугодишњи извештај) и достављају надлежном органу у роковима предвиђеним буџетским календаром неопходно је, да би се адекватно мерио учинак потрошње и добијале информације које се користе за унапређење ефективности и ефикасности јавне потрошње, да се приликом дефинисања показатеља тежи ка томе да они задовоље критеријум СМАРТ. Буџетски корисници дужни су да на својим интернет страницама објављују годишње финансијске извештаје и годишњи извештај о учинку програма, у складу са општим правилима о транспарентности.

У складу са чланом 28. Закона о буџетском систему образложење одлуке о буџету садржи, између осталог, програмске информације које чине описи програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду, као и показатеље учинака за праћење постизања наведених циљева.

У складу са чланом 27а Закона о буџетском систему извршни орган локалне власти је одговоран за спровођење фискалне политике и управљање јавном имовином, приходима и примањима и расходима и издацима. Законом су уређена правила и начин на који ће се спроводити ова одговорност, односно утврђени су општи принципи, процедуре и правила одговорног фискалног управљања којих се требају придржавати органи локалне власти (члан 27б Закона). С обзиром на то да су, у циљу што ефикаснијег спровођења фискалне политике,