



PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY
Improving public financial management.
Supporting sustainable development.
www.pefa.org



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO

KNJAŽEVAC



Ocena javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA)
Izveštaj

Jun, 2020.





Opština Knjaževac – Srbija

Program za javne rashode i finansijsku odgovornost (PEFA)
Izveštaj o oceni učinka

Postupak osiguranja kvaliteta primenjen pri izradi ovog izveštaja ispunjava sve uslove Sekretarijata PEFA i stoga mu se dodeljuje oznaka **PEFA CHECK** („Potvrđuje PEFA“).

Sekretarijat PEFA,

29. januara 2021.

Valuta i indikativni kurs

Lokalna valuta: Srpski dinar (RSD)

Kursna lista, mart 2019. godine:

104,5 dinara za američki dolar

117,9 dinara za evro

Fiskalna godina

1. januar - 31. decembar

Napomena: Ovaj izveštaj je prevod originalnog izveštaja. U slučaju neslaganja, validan je izveštaj na engleskom jeziku.

Sadržaj

SADRŽAJ	4
SKRAĆENICE	6
REZIME	7
POGLAVLJE 1: UVOD	12
1.1 Obrazloženje i svrha	12
1.2 Proces ocenjivanja i osiguranja kvaliteta	12
1.3 Metodologija postupka ocenjivanja.....	14
POGLAVLJE 2: OSNOVNE INFORMACIJE O DRŽAVI	14
2.1. Ekonomske performanse	14
2.2 Fiskalna i budžetska kretanja	15
2.3 Finansije lokalnih samouprava.....	17
2.4. Zakonodavni i regulatorni okvir koji uređuje oblast upravljanja javnim finansijama	19
2.5 Opšte informacije	22
2.6 Prihodi i rashodi	22
2.7 Lokalna samouprava	24
POGLAVLJE 3: OCENA UČINKA U POGLEDU UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA	27
Stub 1: Pouzdanost budžeta	27
PI-1 Ukupno izvršeni rashodi	28
PI-2 Struktura izvršenih rashoda.....	28
PI-3 Izvršenje prihoda	29
Stub 2: Transparentnost javnih finansija	30
PI-4 Priprema i izvršenje budžeta i izveštavanje o njemu.....	30
PI-5 Budžetska dokumentacija.....	31
PI-6 Obim operacija koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima (M2)	31
PI-7 Transferi jedinicama lokalne samouprave.....	32
PI-8 Informacije o učinku značajne za pružanje javnih usluga (M2)	32
PI-9 Dostupnost fiskalnih informacija javnosti	33
Stub 3: Upravljanje aktivom i pasivom	33
PI-10 Izveštavanje o fiskalnom riziku (M2)	34
PI-11 Upravljanje javnim investicijama (M2)	34
PI-12 Upravljanje javnom imovinom (M2).....	35
PI-13 Upravljanje dugom (M2).....	36
Stub 4: Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika	36
PI-14 Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija (M2).....	37
PI-15 Fiskalna strategija (M2)	37
PI-16 Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu (M2).....	38
PI-17 Postupak pripreme budžeta (M2).....	38
PI-18 Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom (M1).....	39
Stub 5: Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta	40

PI-19 Upravljanje javnim prihodima (M2).....	40
PI-20 Računovodstvo javnih prihoda (M1)	42
PI-21 Predvidljivost raspodele sredstava u toku godine (M2)	43
PI-22 Docnje na strani rashoda (M1)	44
PI-23 Kontrola rashoda za plate (M1)	44
PI-24 Javne nabavke (M2)	45
PI-25 Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate (M2).....	47
PI-26 Interna revizija (M1)	48
Stub 6: Računovodstvo i izveštavanje	48
PI-27 Integritet finansijskih podataka (M2)	48
PI-28 Budžetski izveštaji u toku godine (M1)	49
PI-29 Godišnji finansijski izveštaji (M1).....	50
Stub 7: Eksterni nadzor i revizija	51
PI-30 Eksterna revizija (M1)	51
PI-31 Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije (M2).....	52
POGLAVLJE 4: ZAKLJUČCI O ANALIZI SISTEMA ZA UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA.....	53
4.1 Objedinjena analiza učinka u upravljanju javnim finansijama.....	53
4.2 Delotvornost okvira za internu kontrolu	54
4.3 Prednosti i slabosti u upravljanju javnim finansijama	55
4.4 Promene učinka u periodu od 2015. godine.....	56
POGLAVLJE 5: REFORMA UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA NA NIVOU DRŽAVE	56
5.1 Pristup upravljanja reformi javnim finansijama	56
5.2 Institucionalne napomene	56
PRILOG 1: PREGLED OCENA PO POKAZATELJIMA.....	58
PRILOG 2. REZIME NAPOMENA O OKVIRU ZA UNUTRAŠNJU KONTROLU	65
PRILOG 3: IZVORI INFORMACIJA	67
PRILOG 3A: RELEVANTNA ISTRAŽIVANJA I ANALITIČKI RAD	67
PRILOG 3B: SPISAK UČESNIKA EVALUACIJE.....	71
PRILOG 3C: IZVORI INFORMACIJA KORIŠĆENI ZA VERIFIKACIJU OCENA ZA SVAKI POKAZATELJ	72
PRILOG 4: PRAĆENJE PROMENA U UČINKU U ODNOSU NA PRETHODNE PEFA PROCENE.....	76
PRILOG 5: PRORAČUN ZA POKAZATELJE PI-1, PI-2 I PI-3.....	84

Skraćenice

DRI – Državna revizorska institucija
EU – Evropska unija
FUK – Finansijsko upravljanje i kontrola
HR – Ljudski resursi
IFKJ – Interna finansijska kontrola u javnom sektoru
IPSAS – Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor
JKP – Javno komunalno preduzeće
JLS – Jedinica lokalne samouprave
JPP – Javno-privatno partnerstvo
KRT – Konsolidovani račun trezora
MDULS – Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
MF – Ministarstvo finansija
MMF – Međunarodni monetarni fond
NK – nije korišćeno
NP – nije primenjivo
OECD – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PDV – Porez na dodatu vrednost
PEFA – Javni rashodi i finansijska odgovornost
RELOF – Projekat reforme lokalnih finansija u Srbiji koji finansira švajcarska vlada
RJU – Reforma javne uprave
ROD – Rashodi opšte države
SECO – Švajcarski državni sekretarijat za ekonomske poslove
SIGMA – Podrška za unapređenje upravljanja i rukovođenja
SJLS – Subjekat čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave
SKGO – Stalna konferencija gradova i opština
UJF – Upravljanje javnim finansijama
UNDP – Program Ujedinjenih nacija za razvoj
USAID – Agencija Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj

Rezime

Osnovne informacije

1. Knjaževac je relativno manje razvijena opština u jugoistočnoj Srbiji čijih oko 30.000 stanovnika živi na velikom i delom brdsko-planinskom području. Osnovna privredna grana je poljoprivreda, a na teritoriji opštine postoji i nešto lake industrije i jedno veliko skijalište. Preko četiri petine godišnjih prihoda opštine čine ustupljeni porezi koji se naplaćuju na centralnom nivou i transferi sa nivoa republike, a ostatak predstavljaju porezi na imovinu i drugi lokalni porezi, kao i prihodi od korišćenja opštinske imovine, prodaje robe i pružanja usluga i prodaje imovine. Ova ponovljena procena PEFA održava stanje iz 2018. Fiskalni podaci na kojima se zasniva datiraju iz perioda od 2015. do 2017. godine, a presek podataka je urađen na kraju decembra meseca 2018. Tamo gde je prikladno, uzete su u obzir promene nastale od prethodne procene iz 2014. godine koja se zasnivala na podacima za period od 2011. do 2013. i bila sprovedena uz korišćenje tada važećih kriterijuma PEFA (iz 2011.); za novu ocenu upotrebljeni su izmenjeni kriterijumi (iz 2016. godine), pa njeni nalazi stoga predstavljaju referentnu tačku na osnovu koje se mogu meriti buduće promene upravljanja javnim finansijama.

Procenu je finansirao Švajcarski sekretarijat za ekonomske poslove (SECO) koji pruža podršku aktivnostima na unapređenju upravljanja javnim finansijama (UJF) na lokalnom nivou kroz projekat Reforma lokalnih finansija u Srbiji (RELOF). Organizaciju i koordinaciju procene je vodio RELOF projekat, dok je samu procenu nadgledao tim koji su zajedno vodili Švajcarski sekretarijat za ekonomske poslove i RELOF. Ostale učesnike tima za nadzor činili su predstavnici Ministarstva finansija, Državne revizorske institucije, šest jedinica lokalne samouprave, Stalne konferencije gradova i opština i UNDP. Procena je sprovedena u šest jedinica lokalne samouprave u Srbiji – opštinama Knjaževac, Osečina i Paraćin i gradovima Sremska Mitrovica, Vranje i Užice. Izvršena je procena svih kriterijuma iz PEFA 2016 metodologije, osim kriterijuma PI-7 koji prilikom procene nije bilo moguće primeniti jer ne postoje niže upravne jedinice koje su u nadležnosti opštine.

A. Objedinjena analiza učinka u upravljanju javnim finansijama

2. Nalazi procene za svaki pokazatelj sumirani su prema svakom od sedam stuba koji čine okvir za merenje učinka upravljanja javnim finansijama.

1. Pouzdanost budžeta

3. Transferi sa centralnog nivoa čine oko polovinu sredstava koje republika opredeljuje Knjaževcu, pri čemu ustupljeni porezi na dohodak i drugi ustupljeni porezi koji se naplaćuju na centralnom nivou predstavljaju oko trećinu sredstava. Ukupni ostvareni prilivi po osnovu transfera sa centralnog nivoa bili su približno jednaki iznosima utvrđenim budžetima za sve tri godine između 2015. i 2017. godine, ili čak veći od njih (razlike od -3,7 odsto, -0,2 odsto odnosno +11,0 odsto). Izvorni prihodi bili su značajno ispod nivoa iznosa predviđenog budžetom u toku sve tri godine (stvarni prihodi su iznosili 40,1 odsto, 48,0 odsto i 58,9 odsto budžeta u posmatranim godinama), prvenstveno usled potpuno nerealnih procena prihoda od poreza na imovinu. Zbog toga su stvarno izvršeni rashodi opali za 19,3 odsto ispod budžetskog nivoa 2015., 15,4 odsto ispod njega u 2016. i 7,9 odsto ispod budžeta u 2017. (ocena „D“ za pokazatelj PI-1). Varijansa rashoda iskazanih prema funkcionalnoj klasifikaciji bila je relativno mala (mereno kriterijumima PEFA) u 2016. (5,1 odsto), ali znatno viša u 2015. i 2017. (17,6 odsto i 19,2 odsto) (ocena „D“ za pokazatelj PI-2.1). Varijansa po ekonomskoj klasifikaciji je takođe bila značajna: 17,7 odsto, 15,3 odsto i 11,4 odsto u posmatrane tri godine 2015-2017. (ocena „D“ za pokazatelj PI-2.2). Rashodi nisu izvršavani iz budžetske rezerve tokom perioda od 2015. do 2017.

2. Transparentnost javnih finansija

4. Sistem trezora kroz koji prolaze svi prihodi i rashodi lokalne samouprave sadrži dovoljno informacija da se omogući poređenje između budžeta i izvršenja prema administrativnoj, funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji (PI-4). (Međutim, Vlada ne izrađuje takva poređenja za rashode lokalnih samouprava u celini.) Informacije koje se podnose Skupštini opštine u okviru predloga budžeta zahtevaju unapređenja kako bi se zadovoljili standardi PEFA (PI-5). Pokrenuto je izveštavanje o učinku u odnosu na ciljane vrednosti za svaki program iz programske strukture budžeta lokalne samouprave, ali je potrebno unaprediti način na koji su ciljevi formulisani. Učinak javnih službi nije nezavisno vrednovan, mada bi trebalo napomenuti da ograničena priroda odgovornosti lokalnih samouprava otežava merenje i vrednovanje učinka (PI-8). Informacije koje se pružaju građanima su na zadovoljavajućem nivou (PI-9).

3. Upravljanje aktivom i pasivom

5. Potpuni finansijski izveštaji se objavljuju za javna i javna komunalna preduzeća čiji je osnivač opština, ali se ne objavljuju konsolidovani izveštaji niti analize fiskalnih rizika sa kojima se opština suočava (PI-10). Investicije se planiraju u skladu sa opštinskom strategijom razvoja za period 2009-2020., a realizacija projekata se redovno prati i o njoj se izveštava (PI-11). Rad javnih preduzeća se delotvorno prati, kao i nefinansijska imovina opštine, ali je popis imovine nepotpun i nedostaju podaci o njenoj vrednosti. Otudjenja imovine nije bilo u značajnom obimu (PI-12). Knjaževac trenutno nema neizmirenih obaveza po osnovu zaduživanja (PI-13).

4. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika

6. Knjaževac nije bio u mogućnosti da opredeli ljudske resurse za funkciju srednjoročnog fiskalnog i planiranja rashoda (pokazatelji PI-15 i PI-16). Budžet se izrađuje u skladu sa ustaljenom procedurom, mada se smernice o ekonomskim pretpostavkama sa republičkog nivoa dostavljaju više meseci po isteku zakonskog roka. Shodno tome, opštinska uprava ima veoma malo vremena da pripremi konačni predlog budžeta koji Skupština razmatra i usvaja pre isteka godine (PI-17 i PI-18).

5. Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta

7. Ostvaren je značajan napredak u povećanju baze obveznika poreza na imovinu, a primenjuju se i mehanizmi za podsticanje ispunjavanja poreskih obaveza i proveru ispravnosti poreskih prijavi. Neizmirene poreske obaveze (poreske docnje) i dalje su problem, a značajan deo njih nasleđen je 2009. godine kada je odgovornost za naplatu poreza prenet sa republičke na lokalnu vlast. Otpis potraživanja se ne praktikuje zbog potrebe opštine da zadrži poziciju poverioca po osnovu potraživanja u stečajnim postupcima (PI-19). Izveštaji o ukupnim prihodima se objavljuju jednom mesečno i ti prihodi se usaglašavaju, a računi pojedinačnih poreskih obveznika se ažuriraju kako uplate pristižu (PI-20). Novim softverom se sprečava preuzimanje obaveza bez postojanja raspoloživih sredstava (PI-25.3), a planiranje gotovinskih tokova omogućava budžetskim korisnicima da u svakom trenutku preuzmu obaveze do visine svojih aproprijacija (PI-21). Ne postoje docnje na strani rashoda (PI-22). Kontrole isplate zarada su delotvorne, a na godišnjem nivou se organizuje eksterni inspekcijски nadzor da bi se osiguralo da su sva radna mesta sistematizovana i da zaposleni primaju odgovarajuće zarade u skladu sa svojim kvalifikacijama, zaduženjima i radnim stažom (PI-23). Opština upravlja javnim nabavkama na zadovoljavajući način (uključujući javne nabavke indirektnih budžetskih korisnika), međutim postoje izvesne sumnje u potpunost podataka i primene kompetitivnog postupka kod svih nabavki (PI-24). Mehanizmi interne kontrole su pod pritiskom zbog smanjenja broja zaposlenih a interna revizija još uvek nije u potpunosti uspostavljena (PI-26).

6. Računovodstvo i izveštavanje

8. Usaglašavanje bankovnih salda po izvršenju budžetskih transakcija vrši se svakodnevno. Ne koriste se privremeni računi, a avansne isplate se knjiže bez odlaganja i usaglašavaju na kraju godine. Postoje mehanizmi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka (PI-27). Finansijski izveštaji koji se izrađuju

u toku godine i na kraju nje zadovoljavajućeg su kvaliteta, a godišnji finansijski izveštaji u potpunosti zadovoljavaju nacionalne standarde izveštavanja (PI-28 i 29).

7. Eksterni nadzor i revizija

9. Državna revizorska institucija svake tri do četiri godine sprovodi temeljnu reviziju lokalnih samouprava u Srbiji u skladu sa međunarodnim standardima. U toku drugih godina, komercijalna revizija sprovodi reviziju finansijskih izveštaja ograničenog dometa. Javna preduzeća spadaju u domen DRI, ali je njihov obuhvat manje detaljan. Državna revizorska institucija nije sprovedla reviziju u Knjaževcu između 2015. i 2017. godine, te tako ne postoje značajniji nalazi revizije na koje bismo se mogli osvrnuti u ovom izveštaju. Republička vlada kontroliše i ograničava sredstva koja su na raspolaganju DRI (PI-30). Skupština je u maloj meri uključena u naknadne aktivnosti u skladu sa preporukama revizije (PI-31).

B. Delotvornost okvira za internu kontrolu

10. Sistem za internu kontrolu trebalo bi da doprinese ostvarenju četiri cilja: (1) obavljanju aktivnosti na uredan, etički, ekonomičan, efikasan i delotvoran način; (2) ispunjenju računovodstvenih obaveza; (3) poštovanju pozitivnih zakona i propisa; i (4) čuvanju sredstava od gubitka, zloupotrebe i oštećenja. Analizom učinka sistema za internu kontrolu razmatra se pet kontrolnih komponenti: (1) kontrolno okruženje; (2) procena rizika; (3) kontrolne aktivnosti; (4) informisanje i komunikacije; i (5) praćenje.

11. Kontrolno okruženje zavisi od pravnog i regulatornog okvira i njegove primene u praksi. Zakonom o budžetskom sistemu (2009.) uređen je rad interne revizije i interne finansijske kontrole (i inspekcije) (članovi 80-89). Među drugim relevantnim propisima su Zakon o lokalnoj samoupravi (2007.), Zakon o javnom dugu (2005.), Zakon o javnim nabavkama (2013.), Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru (2015.) i Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji (2005.). U kontekstu lokalne samouprave, učinak jedinice lokalne samouprave zavisice od integriteta njenog rukovodstva i zaposlenih, načina na koji se upravlja radom organizacije, organizacione strukture (uključujući odgovarajuću razdvojenost zaduženja i mehanizama za izveštavanje), upravljanja ljudskim resursima i stručnih veština zaposlenih. Odgovornost predsednika opštine je da da ton s vrha i usvaja strategiju za minimiziranje rizika po pružanje kvalitetnih javnih usluga.

12. Glavni rizici sa kojima se suočava Knjaževac su nedovoljna naplata izvornih prihoda opštine, odsustvo investicija koje bi dovele do povećanja prihoda i mogućnost da se u postupku javne nabavke ne ostvari najveća vrednost. Biće potrebno stalno se usredsređivati na uvećanje lokalnih javnih prihoda kako bi se obezbedila sredstva za rad javnih službi za koje je zadužena opština.

13. Čini se da interne kontrole u opštinskoj upravi funkcionišu na zadovoljavajući način, ali interna revizija još uvek nije u potpunosti uspostavljena. Eksterna revizija DRI nije sprovedena u poslednjih nekoliko godina. Praćenje učinka u pružanju javnih usluga još uvek je u povelju, a prvi (neobjavljeni) izveštaji o ostvarenju ciljeva su podneti republičkoj vlasti u septembru 2018. godine.

C. Prednosti i slabosti u pogledu upravljanja javnim finansijama

Opšta finansijska disciplina

14. Ograničenja postavljena na zaduživanje i sankcije koje se primenjuju na lokalne samouprave koje ne plate dospele obaveze u roku od 45 dana snižavaju rizik od nekontrolisane prekomerne potrošnje. Međutim, od 2015. do 2017. godine iznosi utvrđeni budžetima nisu predstavljali dovoljno preciznu procenu izvornih prihoda, a kapitalne investicije izvršene su u obimu znatno manjem nego što je bilo predviđeno.

Strateška raspodela resursa

15. Knjaževac još uvek nije uveo srednjoročno fiskalno i planiranje rashoda, a na planiranje javnih investicija negativno utiče kontrola republičke vlasti i odsustvo srednjoročnog planiranja namenskih

transfera od kojih zavisi značajan deo investicija lokalnih samouprava. Još uvek nisu uspostavljeni novi mehanizmi na centralnom nivou za unapređeno planiranje javnih investicija, ali će oni svakako imati mali uticaj na lokalne samouprave jer je većina ulaganja na lokalnom nivou daleko ispod minimalnih iznosa od kojih počinju da se primenjuju nova pravila.

Efikasna upotreba resursa za pružanje usluga

16. Struktura od 17 programa u okviru kojih se iskazuju rashodi svih lokalnih samouprava (i republičke vlasti) predstavlja prvi korak u pravcu uvođenja budžeta zasnovanog na rezultatima. Međutim, čini se da formulacije programa treba redefinisati kako bi oni bolje odražavali zaduženja i okolnosti lokalnih samouprava. Pored toga, trebalo bi prepoznati da usluge za koje su zadužene lokalne samouprave – lokalna infrastruktura, urbanističko planiranje, sportski objekti i ustanove kulture – nisu najbolje prilagođene merenju standarda pruženih usluga. Analiza troškova redovnog poslovanja (npr. održavanja puteva, javne rasvete) može, sa protokom vremena, pružiti bolji uvid u to gde se može ostvariti veća efikasnost, mada će razlike između situacija u kojima se nalaze lokalne samouprave verovatno zahtevati oprez u tumačenju poređenja ovih troškova.

Promene u odnosu na 2015. godinu

17. Knjaževac je kao i većina lokalnih samouprava u Srbiji bio suočen sa nepovoljnijim fiskalnim okruženjem u periodu 2015-2017. nego u 2011-2013., tako da nije moglo biti pomaka u delu koji se odnosi na pouzdanost budžeta. Međutim, bilo je unapređenja u drugim oblastima: uvedene su nove kontrole obaveza, započeto je sa uvođenjem funkcije interne revizije, uvedeni su konsolidovani izveštaji o radu javnih preduzeća, a rad lokalne poreske administracije je značajno unapređen. Baza poreskih obveznika je značajno proširena omogućavajući dodatne prihode u budućnosti. Sveukupna finansijska disciplina je održana uprkos svim poteškoćama sa kojima se opština suočila, a početni pomak je učinjen i u oblasti izveštavanja o učinku što bi trebalo da doprinese unapređenju javnih usluga. I planiranju investicija se pristupilo na smislen način što bi trebalo da unapredi strateško planiranje i raspodelu resursa. Ipak, nedostatak napretka u oblasti srednjoročnog fiskalnog planiranja, ograničen napredak u uspostavljanju funkcije interne revizije i nedostatak sprovođenja redovne eksterne revizije su faktori koji negativno utiču na strateško planiranje i raspoređivanje resursa i efikasnost u pružanju usluga. Puko poređenje rezultata pokazatelja i dimenzija mogu navesti na pogrešan zaključak usled nedoslednosti u primeni kriterijuma tokom procena sprovedenih 2015. i 2019.

Pristup reformi upravljanja javnim finansijama

18. Srbija sprovodi ambiciozan i sveobuhvatan program reforme javne uprave u cilju ispunjavanja standarda za pristupanje Evropskoj uniji (EU). Različiti elementi ovog programa tiču se funkcionisanja privrede i pravosuđa, kao i pružanja javnih usluga. U tom kontekstu, Vlada Srbije sprovodi Program reforme upravljanja javnim finansijama uz tehničku pomoć OECD-a/SIGMA-e, MMF-a, SECO-a i drugih institucija. Njegovi konkretni ciljevi su: (1) unapređenje kvaliteta ekonomskih i fiskalnih projekcija; (2) unapređenje srednjoročnog fiskalnog planiranja i budžetiranja; (3) unapređenje propisa i prakse javnih nabavki; (4) usvajanje standarda interne finansijske kontrole u javnom sektoru (tzv. PIFC) u skladu sa modelom EU (na osnovu strategije i akcionog plana za period od 2017. do 2020); dalji razvoj poslovnih praksi i izveštavanja za rad sistema konsolidovanog računa trezora; i (5) unapređenje rada DRI. Projekat RELOF pruža podršku ovim nastojanjima koje sprovode Ministarstvo finansija, Ministarstvo privrede i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. Fokus je bio na promena koje su sprovedene na centralnom nivou. Čini se da je centralni nivo posvetio relativno malo pažnje potrebama i interesima nižih nivoa vlasti koji su bili negativno pogođeni ograničenjem broja zaposlenih i smanjenjem udela transfera od poreza na dohodak.

19. Projekat RELOF pruža podršku za poboljšanje upravljanja javnim finansijama i na lokalnom nivou, pri čemu se usredsređuje na (1) unapređenje finansijskog upravljanja i kontrole (FUK); (2) uvođenje i razvoj interne revizije (IR); (3) unapređenje planiranja i izvršenja budžeta i izveštavanja o njemu, uključujući i na

srednji rok; i (4) unapređenje rada lokalne poreske administracije i naplate poreza. Projekat RELOF pruža podršku i za unapređenje finansijskog upravljanja u javnim i javnim komunalnim preduzećima, čiji su osnivači lokalne samouprave, od čijeg rada u velikoj meri zavisi pružanje javnih usluga.

Tabela 1: Pregled ocena po pokazateljima PEFA

Pokazatelj učinka		Metod ocenjivanja	Ocene po dimenzijama				Ukupna ocena
			1	2	3	4	
Stub 1	Pouzdanost budžeta						
HLG-1	Predvidljivost transfera od viših nivoa vlasti	M1	A	NP	A		A
PI-1	Izvršenje rashoda u celini	M1	D				D
PI-2	Izvršenje po strukturi rashoda	M1	D	D	A		D+
PI-3	Izvršenje prihoda	M2	D	D			D
Stub 2	Transparentnost javnih finansija						
PI-4	Budžetska klasifikacija	M1	A				A
PI-5	Budžetska dokumentacija	M1	D				D
PI-6	Opštinske transakcije izvan finansijskih izveštaja	M2	A	A	NP		A
PI-7	Transferi lokalnim samoupravama	M2	NP	NP			NP
PI-8	Informacije o učinku za pružanje usluga	M2	B	D	A	D	C+
PI-9	Dostupnost fiskalnih informacija javnosti	M1	B				B
Stub 3	Upravljanje aktivom i pasivom						
PI-10	Izveštavanje o fiskalnom riziku	M2	B	NP	NP		B
PI-11	Upravljanje javnim ulaganjima	M2	D	C	C	B	C
PI-12	Upravljanje javnom imovinom	M2	B	D	D		D+
PI-13	Upravljanje obavezama	M2	NP	A	NP		A
Stub 4	Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika						
PI-14	Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija	M2	NP	D	NP		D
PI-15	Fiskalna strategija	M2	C	D	NP		D+
PI-16	Srednjoročna perspektiva rashodne strane budžeta	M2	D	NP	C	NP	D+
PI-17	Postupak izrade budžeta	M2	B	C	D		C
PI-18	Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom	M1	C	A	A	A	C+
Stub 5	Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta						
PI-19	Administriranje naplate javnih prihoda	M2	A	A	B	D	B
PI-20	Računovodstvo prihoda	M1	A	A	A		A
PI-21	Predvidljivost opredeljivanja sredstava u toku godine	M2	A	B	A	C	B+
PI-22	Docnje na strani rashoda	M1	A	A			A
PI-23	Kontrole platnog spiska	M1	B	A	A	A	B+
PI-24	Javne nabavke	M2	D	D	D	A	D+
PI-25	Interne kontrole rashoda osim rashoda za plate	M2	A	A	A		A
PI-26	Interna revizija	M1	D	B	C	C	D+
Stub 6	Računovodstvo i izveštavanje						
PI-27	Integritet finansijskih podataka	M2	A	NP	C	B	B
PI-28	Budžetski izveštaji u toku godine	M1	A	A	B		B+
PI-29	Godišnji finansijski izveštaji	M1	B	B	A		B+
Stub 7	Eksterni nadzor i revizija						

PI-30	Eksterna revizija	M1	D	A	NP	C	D+
PI-31	Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije	M2	D	D	NP	NP	D

Poglavlje 1: Uvod

1.1 Obrazloženje i svrha

1. Republika Srbija već više godina nastoji da unapredi svoje administrativne, ekonomske i pravosudne sisteme u cilju ispunjavanja uslova za pridruživanje Evropskoj uniji (EU). Pored toga, Republika Srbija je uz podršku Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) sprovela i program fiskalne konsolidacije koji joj je omogućio da povрати ekonomsku stabilnost i započne smanjenje učešća javnog duga u bruto domaćem proizvodu (BDP). Republika Srbija takođe sprovodi i Program reforme upravljanja javnim finansijama, 2016-2020., uz podršku EU, Svetske banke i Švajcarske kancelarije za ekonomsku saradnju (SECO).

2. U sklopu napora da učini državnu upravu efikasnijom i spremnijom da zadovolji potrebe građana, Srbija na duži rok razmatra mogućnosti za dekoncentraciju i decentralizaciju državne uprave, pri čemu će lokalne samouprave preuzimati sve veće dužnosti. Postupci ocene javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA) sprovedeni su 2014. i 2015. godine kako na republičkom tako i na lokalnom nivou kako bi se utvrdili problemi koje treba rešavati u oblasti upravljanja javnim finansijama. Nalazi ovih ocena ukazali su na potrebu za realnijim budžetiranjem kako na republičkom tako i na lokalnom nivou, uvođenjem delotvornog srednjoročnog fiskalnog planiranja, uspostavljanjem kontrole nad preuzimanjem obaveza, unapređenjem poreske administracije, formiranjem delotvorne interne revizije i jačanjem eksterne revizije i ostvarivanjem delotvornog nadzora nad svim vrstama državnih preduzeća.

3. Pored angažovanja na unapređenju upravljanja javnim finansijama na republičkom nivou, SECO je finansirao i Projekat reforme lokalnih finansija (RELOF), čiji je cilj unapređenje rada šest jedinica lokalne samouprave (JLS) u kojima je prethodno sprovedena ocena PEFA. Ovih šest lokalnih samouprava – tri grada i tri opštine – nalaze se u različitim delovima zemlje, različitih su veličina i na različitim su stepenima ekonomskog razvoja, te tako predstavljaju reprezentativan uzorak JLS na nivou Srbije u celini. Svrha ovih ponovljenih postupaka ocene jeste da se utvrdi napredak ostvaren od 2015. u ovim JLS i da se omogući priprema budućih aktivnosti za unapređenje upravljanja javnim finansijama na lokalnom nivou u čitavoj zemlji.

1.2 Proces ocenjivanja i osiguranja kvaliteta

4. Ovim postupcima koordinira RELOF i nadzire ih tim kojim zajednički predsedavaju predstavnici SECO-a i RELOF-a. Ostali članovi tima za nadzor su predstavnici Ministarstva finansija (MF), Državne revizorske institucije (DRI), šest JLS, Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) i Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP). Tim za nadzor je pratio odobravanje koncepta za realizaciju PEFA procene, dostavljao relevantne izveštaje i druge podatke iz oblasti UJF ekspertima koji su vršili procenu, ali i davao svoje komentare na nacрте izveštaja o proceni. Tim je vodio proces procene, pratio njegov tok i pružao podršku u komunikaciji sa drugim zainteresovanim stranama, omogućavao pristup potrebnim podacima ili institucijama ukoliko je za tim bilo potrebe tokom same procene.

U analizi nacрта izveštaja učestvovalе su i institucije sa nacionalnog nivoa (MF), kao i institucije sa nižeg nivoa vlasti (šest JLS), PEFA Sekretarijat, kao i nezavisne institucije iz zemlje, poput SKGO, UNDP, DRI, ali i iz inostranstva (SECO). Na osnovu zajedničkog dogovora svih zainteresovanih strana, PEFA Sekretarijat, SECO, MF i RELOF su izvršili pregled svih šest nacрта izveštaja (jedan za svaku JLS). Usled ograničenih resursa, DRI, UNDP i SKGO su svi pregledali po dva nacрте izveštaja, omogućavajući tako da svih šest

izveštaja na kraju budu pregledana od strane kolega van državne uprave. JLS su vršile pregled samo sopstvenih nacrtu izveštaja.

Pored toga, SECO je angažovao iskusnog stručnjaka za oblast upravljanja javnim finansijama, Tonija Beneta (Tony Bennett), kao eksperta za podršku u ovom postupku čiji je zadatak bio da se postara da su kriterijumi PEFA pravilno primenjeni, da je učinak ocenjen u 2015. i 2018. pravilno upoređen, kao i da je prikupljeno dovoljno dokaza kojima se mogu potkrepiti date ocene i izvedeni zaključci.

5. Tim koji je sproveo postupak ocene činili su Džon Viggins (John Wiggins) (Velika Britanija), međunarodni stručnjak za oblast upravljanja javnim finansijama koji je do sada sproveo ocene PEFA na nivou centralne i lokalne vlasti u preko 20 zemalja; Dr Anto Bajo (Hrvatska), ekspert za lokalne finansije sa iskustvom u postupcima ocene PEFA na nivou centralne i lokalne vlasti u regionu; i Gordana Tišma (Srbija), konsultant sa značajnim iskustvom na polju upravljanja javnim finansijama, uključujući i na položaju člana Saveta DRI u Srbiji.

Organizacija upravljanja procesom PEFA ocenjivanja

- Tim za nadzor – ko-rukovodioci: Irene Frei i Tomas Štojfer (Thomas Stauffer) (SECO), Ana Jolović i Jorgos Hadžiaku (Georgios Chatzigiagkou); članovi: Ljubiša Stojanović (grad Vranje), Mirjana Drndarević (grad Užice), Duško Šarošković (grad Sremska Mitrovica), Slobodan Janković (opština Paraćin), Vesna Pavlović (opština Osečina), Ankica Marković (opština Knjaževac), Mileša Marjanović (Ministarstvo finansija), Iva Vasilić (Državna revizorska institucija), Milovan Filimonović (UNDP), Dunja Naić (Stalna konferencija gradova i opština)
- Rukovodioci procesa ocenjivanja: Ana Jolović i Jorgos Hadžiaku (RELOF)
- Vođa tima za procenu i članovi tima: Džon Viggins (nezavisni ekspert, Velika Britanija), Anto Bajo (Univerzitet u Zagrebu, Hrvatska), Gordana Tišma (nezavisni ekspert, Srbija)

Pregled koncepta i/ili opisa zadatka za sprovođenje procesa ocenjivanja

- Datum pregledanog nacrtu koncepta i/ili opisa zadatka za sprovođenje procesa ocenjivanja: 22. oktobar 2018.
- Pozvani da učestvuju u pregledu nacrtu koncepta i/ili opisa zadatka za sprovođenje procesa ocenjivanja: Tim za nadzor
- Članovi tima za nadzor koji su dali komentare nakon pregleda nacrtu koncepta i/ili opisa zadatka za sprovođenje procesa ocenjivanja: Džulija Dimitri (Julia Dhimitri), PEFA Sekretarijat [6.11.2018.], Milovan Filimonović, UNDP [8.11.2018.], svi predstavnici JLS [6-8.11.2018.], Dunja Naić, Stalna konferencija gradova i opština [7.11.2018.], Iva Vasilić, Državna revizorska institucija [20.11.2018.], Mileša Marjanović, Ministarstvo finansija [31.01.2019.]
- Datum finalne verzije koncepta i/ili opisa zadatka za sprovođenje procesa ocenjivanja: 11. mart 2019.

Pregled izveštaja *Ocene javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA)*

- Datum pregledanog nacrtu izveštaja: 1. jul 2020.
- Pozvani da učestvuju u pregledu nacrtu izveštaja: PEFA Sekretarijat, Tomas Štojfer (Thomas Stauffer) (SECO), Ana Jolović i Jorgos Hadžiaku (Georgios Chatzigiagkou) (RELOF2), Darko Komnenić (Ministarstvo finansija), Milovan Filimonović (UNDP), Ankica Marković (opština Knjaževac)
- Pozvani članovi koji su dali komentare nakon pregleda nacrtu izveštaja: Ana Jolović i Jorgos Hadžiaku (Georgios Chatzigiagkou) (RELOF2) [2.07.2020.] i Tomas Štojfer (Thomas Stauffer) (SECO) [21.07.2020.]

1.3 Metodologija postupka ocenjivanja

6. Ocnom su obuhvaćeni gradovi Sremska Mitrovica, Užice i Vranje i opštine Paraćin, Knjaževac i Osečina, kao i njihovi organi. Takođe su obuhvaćena, u meri u kojoj se to zahteva u skladu sa kriterijumima PEFA, javna komunalna i druga preduzeća čiji su osnivači šest JLS i posredstvom kojih se pruža značajan deo javnih usluga¹. Korišćeni su izmenjena metodologija i kriterijumi koje je Sekretarijat PEFA objavio 2016. godine, a, da bi se omogućilo merenje napretka ostvarenog od prethodne ocene iz 2014. i 2015. godine, na prikupljene informacije primenjeni su i kriterijumi PEFA iz 2011. godine. Pre sprovođenja postupka ocene, u maju 2018. godine, održana je radionica za izgradnju kapaciteta sa predstavnicima JLS čiji su rezultati ocenjivani.

7. Podaci za ocenu prikupljeni su tokom druge polovine 2018. godine. Samim tim, poslednja završena finansijska godina uzeta u razmatranje je 2017, dok je analizirano postupanje u praksi u toku 2018. Poslednje tri godine za koje su razmatrani podaci su od 2015. do 2017. Posete JLS u cilju prikupljanja informacija obavljene su u dva navrata, u avgustu i septembru (Užice, Paraćin i Knjaževac) i oktobru i novembru (Sremska Mitrovica, Osečina i Vranje). Intervjui su održani sa gradonačelnicima odnosno predsednicima opština, većnicima, načelnicima odeljenja za poslove finansija i službenicima odgovornim za različite aspekte poslovanja JLS, kao i sa licima zaduženim za privredni razvoj lokalnih samouprava. U slučaju procene koja se vrši na nacionalnom nivou, neophodno je uključiti i predstavnike organizacija civilnog društva kako bi se dobio i drugačiji pogled na učinak državne uprave. U kontekstu jedinica lokalne samouprave u Srbiji, skupštine JLS, kao i mreže mesnih zajednica u suštini predstavljaju civilno društvo, mada kod većih JLS konsultacije mogu biti sprovedene i sa polu-nezavisnim lokalnim ograncima Privredne komore. Lokalnim samoupravama su pre poseta poslali upitnici za dostavljanje podataka potrebnih za ocenu svakog pokazatelja učinka i dimenzije, ali nije bilo moguće prikupiti ove informacije pre nego što su održane same posete. Svi neophodni statistički podaci i druge informacije postepeno su dostavljani do početka decembra 2018. godine. Nakon konsultacija o različitim aspektima postupka sa ekspertom za podršku, koji je bio prisutan tokom posete Užicu, rukovodilac tima izradio je krajem januara 2019. godine celokupne nacрте svih šest izveštaja.

Poglavlje 2: Osnovne informacije o državi

2.1. Ekonomske performanse

1. Program strukturnih reformi i fiskalne konsolidacije dogovoren sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF) za period od 2015. do 2018. godine pomogao je Republici Srbiji da za od budžetskog deficita u 2014. (od 6,6% BDP, ili oko 2,2 milijarde evra) dođe do budžetskog suficita od 1,2% BDP u 2017. Pozitivan trend nastavljen je i u 2018. godini, kada je budžet države u prvih pet meseci zabeležio suficit od 78 miliona evra i primarni fiskalni suficit od 555 miliona evra. Zbirni suficit lokalnih samouprava (opština i gradova) za isti period iznosio je 68 miliona evra.²

2. Ova fiskalna poboljšanja su rezultat mera smanjenja troškova i povećanja prihoda, ali i posledica povoljnih međunarodnih činilaca poput pada cena nafte i gasa, smanjenja kamatnih stopa u Evropi i ekonomskog oporavka EU sa kojom je Srbija čvrsto povezana preko izvoza i stranih direktnih investicija (SDI). Rast javnih prihoda (od oko 700 miliona evra) između 2015. i 2017. godine može se pripisati ekonomskom rastu po stopi većoj od projektovane u skladu sa programom konsolidacije. Strukturnom povećanju javnih prihoda doprinele su i efikasna naplata poreza (od oko 500 miliona evra) i mere

¹ Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, grad broji više od 100.000 stanovnika, dok opština ima najmanje 10.000 stanovnika. Ovlašćenja grada i opštine su ista, osim što se predsednik gradskog Veća zove Gradonačelnik, i što grad može imati jednu ili više gradskih opština, kao niže nivoe vlasti.

² Izvor: www.mfin.gov.rs.

suzbijanja sive ekonomije. Preostalo nepredviđeno povećanje javnih prihoda u 2017. (od oko 600 miliona evra) bilo je posledica više specifičnih činilaca. Skoro polovina ove cifre poticala je od neočekivano visokog naplaćenog iznosa poreza na dobit zbog povećane profitabilnosti prerađivačke industrije u 2016. Iste godine, indirektni porezi činili su 40,6% konsolidovanih javnih prihoda, dok su plate u javnom sektoru i penzije predstavljale preko polovine svih javnih rashoda (51,2%). U strukturi BDP-a, najznačajnije mesto zauzimaju tercijarni sektor (usluge) sa 63,2%, industrijski sa 23,5% i poljoprivredni sektor sa 12,7%.

Tabela 2.1: Makroekonomski pokazatelji, 2015-2018.

Godina	2015.	2016.	2017.	2018.*
BDP (u mil. EUR)	35.716	36.723	39.183	
Realni rast BDP-a (u %)	0,8	3,3	2,0	4,2
Inflacija (prosečni % promene Indeksa potrošačkih cena)	1,5	1,6	3,0	2,2
Saldo robe i usluga (u mil. EUR)	-4.048	-3.636	-4.345	-3.818
Saldo tekućeg računa (u mil. EUR)	-1.234	-1.075	-2.051	-1.502
Strane direktne investicije (% BDP-a)	5,1	5,2	6,2	
Stopa nezaposlenosti (% radne snage)	17,7	15,3	13,5	13,4
Fiskalni bilans	-3,7	-1,3	1,2	0,6
Javni dug (% BDP-a)	70	67,8	57,9	56,2

* Podaci za period od januara do avgusta 2018.

Izvori: Ministarstvo finansija, Republički zavod za statistiku i Narodna banka Srbije

3. Poboljšano investiciono okruženje u Srbiji i bolji kreditni rejting (BB, prema ocenama agencija *Standard and Poor's* i *Fitch Ratings*) omogućili su privlačenje SDI u iznosu od skoro 2 milijarde evra godišnje (6% BDP-a u 2017), što je premašivalo deficit tekućeg računa. Učešće duga opšte države u BDP-u i dalje je visoko u poređenju sa pojedinim državama članicama EU. Pa ipak, i na tom planu je došlo do određenih pozitivnih pomaka. Javni dug je na kraju 2015. godine iznosio 70% BDP-a, nakon čega je opao na 57,9% u 2017. i 56,2% BDP-a na kraju novembra 2018. godine.

2.2 Fiskalna i budžetska kretanja

4. Prihodi i rashodi opšte države u Srbiji podrazumevaju republičku vlast, lokalne samouprave, fondove socijalnog osiguranja i javno preduzeće za izgradnju i održavanje puteva. Kao što se može videti iz tabele 2.2 u daljem tekstu, republički budžet čini nešto više od 40% ukupnih rashoda opšte države, za penzije se izdvaja približno 30%, za lokalne samouprave oko 16%, a ostatak se može pripisati drugim fondovima osiguranja i preduzeću za puteve. Ovi podaci odražavaju ograničene dužnosti lokalnih samouprava u Srbiji, koje podrazumevaju lokalnu infrastrukturu, predškolsko obrazovanje i delimičnu nadležnosti za osnovno obrazovanje, stanovanje, daljinsko grejanje i zaštitu životne sredine.

Tabela 2.2: Rashodi opšte države, 2015-2017. (u mlrd. RSD i kao % BDP-a)

	2015.	2016.	2017.
Republički budžet	784 (19,4)	759 (17,8)	784 (17,6)
Fond PIO	537 (13,3)	536 (12,6)	537 (12,0)
Ostali fondovi osiguranja	245	242	245
JP „Putevi Srbije“	38	60	38
Lokalne samouprave	281 (7,0)	302 (7,1)	317 (7,1)

Rashodi opšte države	1.844 (45,6)	1.900 (44,6)	1.921 (43,0)
Kao % BDP-a (% rashoda opšte države)			
Republički budžet	19,4 (42,5)	17,8 (40,0)	17,6 (40,9)
Fond PIO	13,3 (29,2)	12,6 (28,3)	12,0 (27,9)
Ostali fondovi osiguranja	6,1	5,7	5,5
JP „Putevi Srbije“	0,9	1,4	0,9
Lokalne samouprave	7,0 (15,4)	7,1 (16,0)	7,1 (16,5)
Rashodi opšte države	45,6	44,5	43,0

Izvor: Ministarstvo finansija, 2018.

5. Struktura prihoda opšte države prikazana je u tabeli 2.3 u daljem tekstu. Najveći elementi ukupnih prihoda su doprinosi za socijalno osiguranje, porez na dodatu vrednost (PDV) i akcize. Prihodi po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica i dobit pravnih lica čine manje od 10% ukupnih prihoda.

Tabela 2.3: Bilans opšte države, 2015-2017. (u mlrd. RSD i kao % BDP-a)

	2015.		2016.		2017.	
	Mrld RSD	% BDP-a	Mrld RSD	% BDP-a	Mrld RSD	% BDP-a
I Ukupni prihodi	1.695	41,9	1.843	43,2	1.973	44,2
Porez na dohodak fizičkih lica	147	3,6	155	3,6	168	3,8
Porez na dobit pravnih lica	63	1,5	80	1,8	112	2,4
PDV	416	10,3	454	10,6	479	10,7
Akcize	236	5,8	266	6,2	280	6,3
Carine i drugi poreski prihodi	56	0,8	61	0,8	66	0,8
Porezi na imovinu	41	0,9	42	0,9	46	1,0
Doprinosi za socijalno osiguranje	506	12,5	527	12,4	567	12,7
Neporeski prihodi	224	5,5	247	5,6	247	5,4
Donacije	7	0,2	9	0,2	9	0,2
II Ukupni rashodi	1,844	45,6	1.900	44,5	1.921	43,0
Zarade zaposlenih	419	10,4	418	9,8	426	9,5
Nabavka robe i usluga	258	7,5	284	8,0	302	8,2
Otplata kamate	130	3,2	132	3,1	121	2,7
Subvencije	135	3,3	113	2,7	113	2,5
Socijalna zaštita i transferi	710	17,6	717	16,8	720	16,1
Ostali tekući rashodi	45	1,1	56	1,3	63	1,4
2. Kapitalni rashodi i neto kreditiranje	118	2,9	142	3,4	147	3,3
3. Aktivirane garancije	30	0,7	39	0,9	29	0,6
III Deficit/suficit (I-II)	-149	-3,7	-57	-1,3	52	1,2

Izvor: Ministarstvo finansija, 2018.

2.3 Finansije lokalnih samouprava

6. Lokalna samouprava u Srbiji uređena je delom 7 Ustava iz 2006., kojim se autonomnim pokrajinama, gradovima i opštinama daju pokrajinska autonomija i lokalna samouprava. Ovo pitanje je detaljno uređeno Zakonom o teritorijalnoj organizaciji i Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine i njihovim naknadnim izmenama i dopunama. U tabeli 2.4 u daljem tekstu predstavljen je prikaz strukture regionalne i lokalne samouprave u Srbiji na način propisan standardnim modelom izveštaja PEFA za nivo ispod nivoa centralne vlasti. U skladu sa Ustavom, Kosovo i Metohija je autonomna pokrajina Srbije. Svi statistički podaci i druge informacije predstavljene u ovom izveštaju su bez podataka za teritoriju Kosova i Metohije. Za potrebe ovog izveštaja, Srbija se sastoji od samo jedne autonomne pokrajine (Vojvodine), glavnog grada Beograda koji ima poseban status, 28 gradova i 117 opština. Vojvodina neposredno naplaćuje deo prihoda koji pripadaju republici i njoj je garantovan iznos jednak procentu od najmanje 7% republičkog budžeta; ona je na svojoj teritoriji (sever Srbije) odgovorna za pružanje osnovnih javnih usluga – obrazovanja, zdravstva, komunikacija, strateškog planiranja – za koje je u drugim delovima zemlje zadužena republička vlast. Lokalne samouprave imaju suštinski iste nadležnosti za lokalnu infrastrukturu, urbanističko i prostorno planiranje, stanovanje i lokalne komunalne usluge, predškolsko obrazovanje i sport, rekreaciju i kulturu. Gradovi najčešće imaju oko 100.000 stanovnika i imaju mogućnost da na svojoj teritoriji formiraju gradske opštine koje preuzimaju određene funkcije za koje je odgovoran grad, pri čemu grad obezbeđuje finansiranje. Opštine imaju 60.000 stanovnika ili manje (jedna ima manje od 2.000 stanovnika). Gradovi i opštine mogu takođe na svojoj teritoriji formirati mesne zajednice čiji se rashodi finansiraju neposredno iz budžeta lokalne samouprave. Gradovi i opštine u Vojvodini se finansiraju na isti način i na istom nivou kao i u ostatku Srbije, ali se transferi u tom slučaju vrše sa pokrajinskog nivoa.

Tabela 2.4: Pregled strukture lokalnih samouprava u Srbiji

Nivo vlasti	Republika	Pokrajina	Lokalna samouprava
Pravni subjektivitet	Da	Da	Da
Sopstveno političko rukovodstvo	Da	Da	Da
Usvaja sopstveni budžet	Da	Da	Da
Broj subjekata	1	1	146
Prosečan broj stanovnika	7.1 mil.	1.9 mil.	50.000
% javnih prihoda	94,1%	*	5,9%
% javnih rashoda	83,5%	*	16,5%

* Za potrebe ove analize, Autonomna Pokrajina Vojvodina posmatrana je kao deo republičke vlasti

7. U tabeli 2.5 je prikazan ukupni bilans lokalnih samouprava (za period od 2015. do 2017). Gradovi i opštine su imali uravnotežene prihode i rashode 2015. godine, a 2016. i 2017. su zabeležili suficite koji su korišćeni za otplatu obaveza ili akumulaciju sredstava, već u zavisnosti od finansijske situacije konkretne lokalne samouprave.

Tabela 2.5: Finansije lokalnih samouprava, 2015-2017. (u mlrd. RSD i kao % BDP-a)

	2015.	2016.	2017.
BDP (mlrd RSD)	4.043	4.262	4.465
Porezi i izvorni prihodi	215 (5,3)	242 (5,7)	253 (5,7)
Neto transferi sa nivoa republike	66 (1,6)	70 (1,6)	77 (1,7)

Ukupni prihodi	281 (6,9)	312 (7,3)	329 (7,4)
Ukupni rashodi	281 (6,9)	302 (7,1)	317 (7,1)
Neto deficit/suficit	0	9 (0,2)	12 (0,3)

Izvor: Ministarstvo finansija

8. U tabeli 2.6 prikazana je struktura prihoda lokalnih samouprava, a u tabeli 2.7 struktura rashoda prema osnovnim ekonomskim kategorijama. Oko dve trećine prihoda lokalnih samouprava u celini utvrđuje republika (to su ustupljeni prihodi od poreza na dohodak i transferi sa centralnog nivoa), dok preostalu trećinu čine prihodi od poreza na imovinu i neporeski prihodi. Ekonomski snažnije lokalne samouprave prvenstveno zavise od poreskih prihoda, dok manje razvijene u velikoj meri zavise od nenamenskih transfera ustupljenih prihoda. Poreski prihodi čine oko 55% prihoda, transferi sa nivoa republike 23%, neporeski prihodi 21%, a donacije ostalo. Većina transfera su nenamenski, odnosno mogu se trošiti prema nahođenju lokalne samouprave-primaoca, ali je manji iznos namenski, odnosno resorna ministarstva opredeljuju svrhu potrošnje tih sredstava, koja se uglavnom dodeljuju za projekte javnih ulaganja. Raspedela nenamenskih transfera zasniva se na formuli u kojoj 65% pondera čini broj stanovnika a 19% veličina teritorije, dok ostatak zavisi od broja razreda u osnovnim školama i broja dece kojoj je potrebna zaštita. Lokalne samouprave koje primaju manje od 90% prosečnih poreskih prihoda po glavi stanovnika imaju pravo i na dodatne kompenzacione transfere.

Tabela 2.6: Ukupni prihodi jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji, 2015-2017. (u mil. RSD i kao % ukupnog iznosa)

	2015.		2016.		2017.	
	Mil. RSD	%	Mil. RSD	%	Mil. RSD	%
Ukupni prihodi	280.957	100	311.554	100	329.477	100
Poreski prihodi	160.726	57,2	170.296	54,7	181.369	55,0
Ustupljeni porezi na dohodak	101.950	36,3	107.390	34,5	112.321	34,1
Ustupljeni porezi na dobit	5.707	2,0	6.175	2,0	8.459	2,6
Porezi na imovinu	40.769	14,5	42.379	13,6	45.652	13,9
Ostali poreski prihodi	12.300	4,4	14.352	4,6	14.938	4,5
Neporeski prihodi	52.854	18,8	70.480	22,6	70.397	21,4
Donacije	1.325	0,5	840	0,3	985	0,3
Transferi sa nivoa republike	66.051	23,5	69.938	22,4	76.726	23,3

Izvor: Ministarstvo finansija, 2018.

9. Kao što je prikazano u tabeli 2.7, procenat rashoda za zarade pao je za tri procentna poena, dok je procenat rashoda za robu i usluge porastao. Otplate kamata činile su tek veoma mali deo rashoda, dok su subvencije, socijalna davanja i kapitalni rashodi bili donekle varijabilni.

Tabela 2.7: Ukupni rashodi jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji, 2015-2017. (u mil. RSD i kao % ukupnog iznosa)

	2015.		2016.		2017.	
	Mil. RSD	%	Mil. RSD	%	Mil. RSD	%
Ukupni rashodi	280.556	100	302.438	100	317.197	100
Tekući rashodi	245.992	87,7	261.749	86,5	280.146	88,3
Zarade, itd.	80.833	28,8	81.301	26,9	81.921	25,8
Nabavka robe i usluga	67.951	24,2	80.929	26,8	87.872	27,7

Otplata kamate	3.958	1,4	3.402	1,1	2.860	0,9
Subvencije	31.918	11,4	26.144	8,6	32.312	10,2
Socijalna zaštita	40.935	14,6	48.479	16,0	49.310	15,5
Ostali tekući rashodi	20.398	7,3	21.495	7,1	25.871	8,2
Kapitalni rashodi (uključujući neto kreditiranje)	34.565	12,3	40.689	13,2	37.049	11,7

Izvor: Ministarstvo finansija, 2018.

10. U skladu sa standardnom strukturom izveštaja PEFA za nivo ispod nivoa centralne vlasti, razmatra se struktura rashoda lokalne samouprave u prema funkcionalnoj klasifikaciji u skladu sa deset osnovnih kategorija rashoda iz Klasifikacije funkcija države UN (COFOG). Vlada Srbije ne izrađuje ovu analizu, mada se sve informacije potrebne za njenu izradu nalaze među podacima konsolidovanog računa trezora koji vodi Ministarstvo finansija. Prema profilu Srbije koji su 2016. godine izradili OECD i Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), rashodi su 2014. godine bili raspodeljeni na sledeći način:

Opšte javne usluge: 20%

Ekonomski poslovi: 21%

Zaštita životne sredine: 3%

Stanovanje i komunalne usluge: 19%

Zdravstvo: 1%

Sport, rekreacija i kultura: 11%

Obrazovanje: 19%

Socijalna zaštita: 6%.

Iznos za opšte javne usluge možda je u ovim podacima donekle preneglašen, jer se u tabelama rashoda svake lokalne samouprave u ovu kategoriju svrstavaju kapitalni rashodi (koji se tretiraju kao finansiranje, a ne kao rashodi u skladu sa standardima državne finansijske statistike MMF-a, odnosno GFS) i otplatu kamate (koja je u skladu sa kriterijumima PEFA isključena iz funkcionalne kategorizacije rashoda).

2.4. Zakonodavni i regulatorni okvir koji uređuje oblast upravljanja javnim finansijama

11. U skladu sa **Zakonom o lokalnoj samoupravi**,³ lokalna samouprava je pravo građana da upravljaju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da uređuju poslove i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo. Jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje prava i dužnosti, a za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva, **može osnovati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu**, u skladu sa zakonom i statutom. Veliki deo javnih usluga – održavanje puteva, čišćenje ulica, građevinski radovi manjeg obima, itd. – pružaju korporativizovani subjekti čiji su osnivači lokalne samouprave. Sve do nedavno, lokalne samouprave imale su pravo da neposredno obavljaju ove poslove. Međutim, od 1. decembra 2016. godine centralna vlast je naložila da se svi takvi poslovi prepuste javnim komunalnim preduzećima. Kao što je navedeno u stavu 6 u gornjem tekstu, radi zadovoljavanja opštih, zajedničkih i svakodnevnih potreba stanovništva na određenom području, jedinice lokalne samouprave mogu

³ Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016 i 47/2018).

formirati **mesne zajednice** ili druge oblike mesne samouprave. Posredstvom svojih organa, jedinice lokalne samouprave vrše sledeće nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom:

- Sprovode programe razvoja;
- Donose urbanističke planove;
- Usvajaju budžet i završni račun;
- Utvrđuju stope izvornih prihoda opštine, kao i način i kriterijume za određivanje visine lokalnih taksi i naknada;
- Uređuju i obezbeđuju obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti;
- Donose programe uređenja građevinskog zemljišta;
- Donose programe i sprovode projekte lokalnog ekonomskog razvoja;
- Staraju se o zaštiti životne sredine, donose programe korišćenja i zaštite prirodnih resursa i programe zaštite životne sredine;
- Osnivaju ustanove i organizacije u oblasti osnovnog obrazovanja, kulture, primarne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, dečje zaštite i turizma, prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje;
- Osnivaju ustanove u oblasti socijalne zaštite i prate i obezbeđuju njihovo funkcionisanje;
- Donose osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta;
- Staraju se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa;
- Obavljaju i druge poslove od neposrednog interesa za građane.

12. **Pojedini poslovi državne uprave zakonom se mogu poveriti svim ili pojedinim lokalnim samoupravama**, u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad. Sredstva za obavljanje poverenih poslova obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije u skladu sa vrstom i obimom poslova. LS obavlja kao poverene poslove pojedine poslove inspekcijuskog nadzora iz oblasti, prosvete, zdravstva, zaštite životne sredine, rudarstva, prometa robe i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i druge inspekcijske poslove u skladu sa zakonom.

13. Proteklih godina sistem finansiranja nadležnosti lokalne samouprave u Republici Srbiji često se menjao i reformisao. Pojedinačna ministarstva uglavnom imaju interne planove donošenja novih propisa, ali se ne zna unapred koji će zadaci i rashodi biti preneti lokalnoj samoupravi. Tako se novi rashodi prenose lokalnim samoupravama *ad hoc* odlukama (uredba Vlade, pravilnik ministarstva, kolektivni ugovor, zaključak Vlade), umesto zakonima. Republika je dužna da pri svakom prenošenju ili poveravanju novih poslova jedinici lokalne samouprave obezbedi odgovarajuća sredstva, odnosno izvore prihoda, potrebne za obavljanje tih poslova u vidu namenskih transfera ili dodatnih izvora prihoda. Visinu i kriterijume za raspodelu namenskih transfera određuju nadležna ministarstva, ali u praksi postoji značajna subjektivnost u odlučivanju o dodeli tih sredstava, a ono se ne zasniva ni na realnim potrebama niti na objektivnim kriterijumima.

14. Između 2014. i 2018, fiskalna konsolidacija i racionalizacija su bile prioritet, pa stoga konačni cilj Vlade Srbije, formiranje strateškog okvira za decentralizaciju i dekoncentraciju, nije ispunjen.⁴ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave prepoznaje potrebu za strateškim planiranjem daljih reformi sistema lokalne samouprave u procesu decentralizacije u smislu Strategije decentralizacije ili programa reforme lokalne samouprave.⁵ Ostaje da se vidi da li će MDULS uspeti da se efikasno pozabavi strateškim planiranjem decentralizacije ili da predvodi takve aktivnosti, koordinira rad ministarstava i vrši nadzor nad prenosom novih funkcija i neophodnih mehanizama finansiranja na lokalni nivo.

⁴ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2015-2017. o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017*, 6. mart 2018, dostupno na adresi mduls.gov.rs/doc/PAR_Izvestaj_2018.pdf.

⁵ Isto.

15. **Svi prihodi** jedinice lokalne samouprave **su opšti prihod budžeta jedinice lokalne samouprave i mogu se koristiti za bilo koju namenu**, u skladu sa zakonom i odlukom o budžetu jedinice lokalne samouprave, **sem onih prihoda čiji je namenski karakter utvrđen zakonom**. Sredstva budžeta jedinice lokalne samouprave obezbeđuju se iz izvornih i ustupljenih prihoda, transfera, primanja po osnovu zaduživanja i drugih prihoda i primanja utvrđenih zakonom. Jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji. Stope izvornih prihoda, kao i način i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada utvrđuje skupština jedinice lokalne samouprave svojom odlukom, u skladu sa zakonom; za najbitniji deo ovih izvornih prihoda, lokalne poreze na imovinu, maksimalna godišnja stopa od 0,4% procenjene vrednosti imovine uređena je zakonom, ali lokalne samouprave imaju mogućnost da utvrde i nižu stopu. Kod ustupljenih prihoda, Republika utvrđuje osnovicu i stopu poreza, odnosno način i merila za određivanje visine taksi i naknada, administrira ih, a potom u celosti ili delimično ustupa lokalnoj samoupravi prihod od datih poreza, taksi i naknada ostvaren na njenoj teritoriji. Pored ustupljenih prihoda, lokalne samouprave primaju fiskalne transfere (član 37 Zakona o finansiranju lokalne samouprave), koji mogu biti nenamenski i namenski (odnosno korišćeni za finansiranje tačno određene svrhe odnosno vrste izdatka u okviru poslova iz izvornog ili poverenog delokruga). Jedinica lokalne samouprave može da primi donaciju od domaćeg ili stranog fizičkog ili pravnog lica na osnovu ugovora.

16. **Sistem javnih nabavki** u Republici Srbiji je decentralizovan, a pravila sprovođenja javnih nabavki regulisana su Zakonom o javnim nabavkama⁶. Lokalne samouprave samostalno sprovode postupak javnih nabavki uz obavezu izveštavanja Uprave za javne nabavke Republike Srbije o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima. U ukupno sprovedenim javnim nabavkama u Srbiji za 2017. godinu, 1/3 ukupne vrednosti nabavki čine nabavke na nivou lokalnih samouprava (17% lokalna javna komunalna preduzeća i 15% gradske i opštinske uprave).

17. U Republici Srbiji je uspostavljena **fiskalna autonomija lokalnih samouprava** u smislu njihovog prava da na svojoj teritoriji **uvodi i naplaćuje poreze, takse, naknade i druge oblike fiskaliteta**. Izvršena je decentralizacija Poreske uprave i formirane su lokalne poreske administracije. Međutim, u pogledu utvrđivanja pojedinih prihoda, kao što je porez na imovinu, lokalne samouprave imaju ograničenja u smislu da je utvrđivanje stope poreza limitirano visinom stope na republičkom nivou. U skladu Zakonom o budžetskom sistemu,⁷ izvršni organ lokalne vlasti je odgovoran za sprovođenje fiskalne politike i upravljanje javnom imovinom, prihodima i primanjima i rashodima i izdacima. Zakonom su uređena pravila i način na koji će se sprovoditi ova odgovornost, odnosno utvrđeni su opšti principi, procedure i pravila odgovornog fiskalnog upravljanja kojih se trebaju pridržavati organi lokalne vlasti. Zakonom je utvrđeno ograničenje u pogledu visine stvaranja **fiskalnog deficita**, fiskalni deficit lokalne vlasti može nastati samo kao rezultat javnih investicija i ne može biti veći od 10% njenih prihoda u toj godini.

18. Gradovi i opštine se mogu **zaduživati** na finansijskom tržištu uz saglasnost Ministarstva finansija. Lokalnim samoupravama je ostavljeno da same analiziraju stanje i kretanja na finansijskom tržištu, te da odaberu jedan od dva modela zaduživanja – kreditnog zaduživanja kod banaka ili zaduživanje putem emitovanja municipalnih obveznica. Zakon o javnom dugu⁸ definiše da lokalne vlasti ne mogu izdavati garancije. Ovim zakonom je predviđeno da odluku o zaduživanju donosi nadležni organ lokalne vlasti. Lokalne samouprave se mogu zaduživati u okvirima države ili u inostranstvu. Kratkoročno zaduživanje je dozvoljeno samo za rešavanje privremenih problema sa likvidnošću, dok je dugoročno zaduživanje dozvoljeno za finansiranje kapitalnih projekata. Zakonski okvir definiše određena ograničenja kod zaduživanja lokalnih samouprava: zaduživanje radi kratkoročnog finansiranja tekuće likvidnosti ne mogu preći 5% ukupno ostvarenih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini; lokalne samouprave se ne mogu kratkoročno zaduživati za finansiranje kapitalnih investicija; ukupni rashodi za tekuću godinu po

⁶ Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

⁷ Zakon o budžetskom sistemu („Sl. glasnik RS“, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – ispr., 108/13, 142/14, 68/15 i 103/15).

⁸ Zakon o javnom dugu („Sl. glasnik RS“, Nos. 61/2005, 107/2009, 78/2011 i 68/2015).

osnovu dugoročnog zaduživanja ne mogu biti veći od 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne samouprave, osim kada se radi o dugoročnom zaduživanju čiji je rok otplate najmanje pet godina; svi ukupni troškovi u vezi sa dugoročnim kapitalnim zaduživanjem ne mogu biti veći od 15% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini, osim ako dve trećine tekućeg suficita u odnosu na ukupno ostvarene tekuće prihode čini udeo veći od 15%. U pozitivnom pravu Republike Srbije, centralna vlast (putem Ministarstva finansija) odobrava zaduživanje lokalnih samouprava i tako vrši kontrolu nad ovim procesom.

19. Lokalne samouprave **nemaju potpunu autonomiju u pogledu zapošljavanja** od kada je na snagu stupio Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.⁹ U skladu sa odredbama ovog Zakona, lokalne samouprave imaju obavezu prijavljivanja podataka o zaposlenima u registar koji vodi ministarstvo nadležno za poslove finansija, odnosno zaposlene čije se plate, odnosno zarade finansiraju iz budžeta jedinice lokalne samouprave. I za 2018. godinu važi odredba Zakona o maksimalnom broju kojom se propisuje da će se povećanje broja zaposlenih na neodređeno vreme, vršiti u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem, odnosno lokalne samouprave moraju tražiti saglasnost za povećanje broja zaposlenih preko nadležnog Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave od Komisije Vlade. Iz perspektive lokalnih samouprava, čini se da je ova odredba usvojena arbitrarno i bez uzimanja u obzir potrebe za zamenom zaposlenih koji napuste službu ili se penzionišu; to neizbežno izaziva veće probleme u situacijama u kojima su lokalne samouprave radile efikasno nego u onima gde je bio zaposlen relativan višak radnika. Pored kontrole broja zaposlenih, republička vlast vrši strogu kontrolu i nad njihovim zaradama. Svi zaposleni na neodređeno vreme razvrstavaju se u platne razrede u skladu sa kojima se određuje njihova zarada, i to u odnosu na kvalifikacije, iskustvo i zaduženja. Zarada zaposlenih zamrznuta je tokom većeg dela perioda obuhvaćenog ovom procenom.

Opština Knjaževac – opšte informacije

2.5 Opšte informacije

20. Opština Knjaževac se nalazi u istočnoj Srbiji, uz granicu sa Bugarskom, i deo je Timočke krajine. Pokriva teritoriju od 1.202 km² i četvrta je po veličini u Srbiji. Veći deo opštine je prekriven planinskim masivom, a tu se nalazi i značajan skijaški centar (Stara Planina). Knjaževac je povezan sa drugim delovima zemlje drumskim i železničkim putem. Udaljen je 60 km od Niša i 280 km od Beograda. Poljoprivreda je najznačajnija privredna grana, a slede je prerađivačka industrija i proizvodnja odeće i obuće. Opština spada u treću grupu prema stepenu razvijenosti (pri čemu je četvrta grupa najniža). Opštinu Knjaževac čini 86 naseljenih mesta, od kojih su 85 seoska. Prema podacima popisa iz 2011., broj stanovnika bio je 31.491. Prema najskorijim projekcijama (iz baze podataka Devinfo), Knjaževac je 2016. godine imao oko 30.000 stanovnika. Prosečna gustina naseljenosti u ovoj opštini je 25 stanovnika po kvadratnom kilometru. Ekonomski pokazatelji (videti tabelu 2.14 dalje u tekstu) pokazuju da se dohodak neznatno uvećao u periodu 2015-2018., dok je nezaposlenost značajno opala.

2.6 Prihodi i rashodi

21. Planiranje budžeta se suštinski usredsređuje na ono što se može finansirati iz ustupljenih prihoda od poreza i nenamenskih transfera sa nivoa republike, zajedno sa izvornim prihodima opštine po osnovu poreza na imovinu i drugih taksi čiji se iznosi utvrđuju na lokalnom nivou, naknada za robu i usluge i eksploatacije opštinske imovine. Kao manje razvijena opština, Knjaževac je relativno zavisniji od nenamenskih transfera sa republičkog nivoa, čija raspodela bi trebalo delimično da nadomesti manji iznos

⁹ Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru („Sl. glasnik RS“, br. 68/2015 i 81/2016).

prihoda od poreza na dohodak. Prihodi od poreza na imovinu niži su nego u ekonomski razvijenijim opštinama, ali i dalje predstavljaju najznačajniju mogućnost za povećanje opštinskih prihoda kroz efikasniju naplatu. U tabeli 2.8 je prikazan ukupan fiskalni bilans za svaku godinu između 2015. i 2017; tabela 2.9 sadrži detaljne podatke o prihodima; a tabele 2.10 i 2.11 prikazuju analizu rashoda prema funkcionalnoj odnosno ekonomskoj klasifikaciji. Svi podaci o prihodima isključuju iznose novih kredita, a svi podaci o rashodima isključuju kapitalne otplate.

Tabela 2.8: Fiskalni bilans, 2015-2017.

U 000 RSD

	2015.	2016.	2017.
Ukupno prihodi	767.661	773.152	868.730
Ukupno rashodi	767.311	757.925	816.683
Fiskalni bilans	+350	+15.227	+52.047

Izvor: Opština Knjaževac, Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda

Tabela 2.9: Prihodi opštine, 2015-2017.

U 000 RSD

	2015.	2016.	2017.
Porez na dohodak	207.872	216.277	223.909
Drugi ustupljeni porezi	7.630	6.971	8.616
Transferi sa republičkog nivoa	443.248	435.416	505.474
Ukupno sa republičkog nivoa	655.750	658.664	737.999
Porez na imovinu	43.473	42.533	56.310
Porez na robu i usluge	23.007	25.891	32.022
Taksa za isticanje imena firme	10.515	9.469	11.199
Prihodi od imovine	14.385	7.436	11.170
Prihodi od prodaje	7.027	7.358	8.571
Administrativne naknade	3.888	4.334	3.838
Novčane kazne	2.399	3.206	2.814
Drugi prihodi	4.717	14.261	4.654
Prihodi od prodaje imovine	-	-	153
Ukupno prihodi	767.661	773.152	868.730

Izvor: Opština Knjaževac, Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda

22. Iz tabele 2.9 se vidi do koje mere je Knjaževac zavisao od prihoda sa republičkog nivoa, koji su 2017. godine iznosili 82,6 odsto ukupnih prihoda: 56,3 odsto su bili transferi a 26,3 odsto ustupljeni poreski prihodi. Prilivi od poreza na imovinu, najvećeg elementa izvornih prihoda, značajno su porasli tokom ovog perioda, ali su uprkos tome u 2017. iznosili samo 6,2 odsto ukupnog iznosa.

Tabela 2.10: Rashodi prema funkcionalnoj klasifikaciji, 2015-2017.

U 000 RSD

	2015.	2016.	2017.
Opšte javne usluge	165.143	157.828	167.295
Javni red i bezbednost	3.265	2.801	3.094
Ekonomski poslovi	171.356	225.734	154.068
Zaštita životne sredine	55.245	33.389	48.155
Stanovanje, komunalne usluge	93.307	45.792	111.039
Zdravstvo	-	-	-
Sport, rekreacija i kultura	115.779	112.439	138.170
Obrazovanje	119.501	121.717	135.952
Socijalna zaštita	43.634	58.225	58.910
Ukupno	767.230	757.925	816.683

Izvor: Opština Knjaževac, Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda

23. Iz tabele 2.10 se vidi da je obrazac rashoda mahom ostao stabilan iz godine u godinu, a promene odražavaju prvenstveno razlike u rashodima za investicije. Otplate kamate isključene su iz ove analize.

Tabela 2.11: Rashodi prema ekonomskoj klasifikaciji, 2015-2017.

U 000 RSD

	2015.	2016.	2017.
--	-------	-------	-------

Rashodi za zaposlene	177.875	170.049	157.027
Roba i usluge	269.898	247.473	300.593
Otplata kamata	81	-	-
Subvencije	44.317	47.672	69.290
Grantovi za mesne zajednice	75.099	61.287	76.876
Socijalna zaštita	37.527	53.210	53.933
Drugi rashodi	70.451	78.785	75.397
Kapitalni rashodi	92.063	99.449	83.567
Ukupno rashodi	767.311	757.925	816.683

Izvor: Opština Knjaževac, Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda

24. Iz tabele 2.11 se vidi uticaj zabrane zapošljavanja u javnom sektoru: rashodi za zaposlene u padu su iz godine u godinu.

2.7 Lokalna samouprava

25. Opština ima 72 mesne zajednice. Mesna zajednica ima pravni subjektivitet sa pravima i dužnostima utvrđenim svojim statutom i osnivačkim aktom. Mesne zajednice se osnivaju radi ostvarivanja potreba i interesa stanovnika gradskih i seoskih naselja. One imaju status indirektnih budžetskih korisnika. U skladu sa članom 2 Zakona o budžetskom sistemu, direktni budžetski korisnici su Skupština opštine, predsednik opštine, Opštinsko veće, opštinska uprava i opštinski javni pravobranilac. Ostali indirektni korisnici su Predškolska ustanova „Bajka“, Narodna biblioteka „Njegoš“, Zavičajni muzej, Kulturni centar, Turistička organizacija, Regionalni centar za stručno usavršavanje i mesne zajednice (videti tabelu 2.12 u daljem tekstu). Svi rashodi ovih ustanova, uključujući i iznose koji su finansirani plaćanjem korisnika, su prikazani u finansijskim izveštajima. Plaćanja od strane korisnika su obuhvaćena izveštajima o opštinskim prihodima. Turistička organizacija je pripojena trećem javnom preduzeću 1. juna 2018. godine.

26. Opština je osnivač tri javna preduzeća. JKP „Standard“ obavlja sve poslove održavanja javnih prostora, parking servisa, vodosnabdevanja, kanalizacije i pružanje drugih komunalnih usluga. JKP „Toplana“ je zaduženo za daljinsko grejanje, a JP „Preduzeće za razvoj, urbanizam i izgradnju opštine Knjaževac“ obavlja poslove uređivanja građevinskog zemljišta, urbanističkog planiranja i izgradnje i održavanja za račun opštine. Ovo preduzeće u značajnoj meri zavisi od sredstava iz budžeta opštine, koji čine preko 90 odsto njegovih prihoda (videti tabelu 2.13 u daljem tekstu). Uređenje ovih preduzeća kao javnih preduzeća je u skladu sa zahtevima politika i zakonodavnog okvira koji potiču od centralnog nivoa (regulisano Zakonom o preduzećima i Zakonom o javnim preduzećima). Integrisanje njihovih poslovnih aktivnosti u finansijske izveštaje opštine, kao što to predviđa pokazatelj PI-6, bi bilo potpuno u suprotnosti sa zahtevima koji dolaze sa centralnog nivoa. Shodno tome, lokalna javna preduzeća se osnivaju u skladu sa Zakonom o preduzećima i upisuju se u registar Agencije za privredne registre. Njihovi finansijski izveštaji su istog formata kao i finansijski izveštaji svih drugih preduzeća. U radu primenjuju standarde za međunarodno finansijsko izveštavanje i obračunsko računovodstvo, dok jedinice lokalne samouprave primenjuju gotovinsko računovodstvo.

Skupština opštine

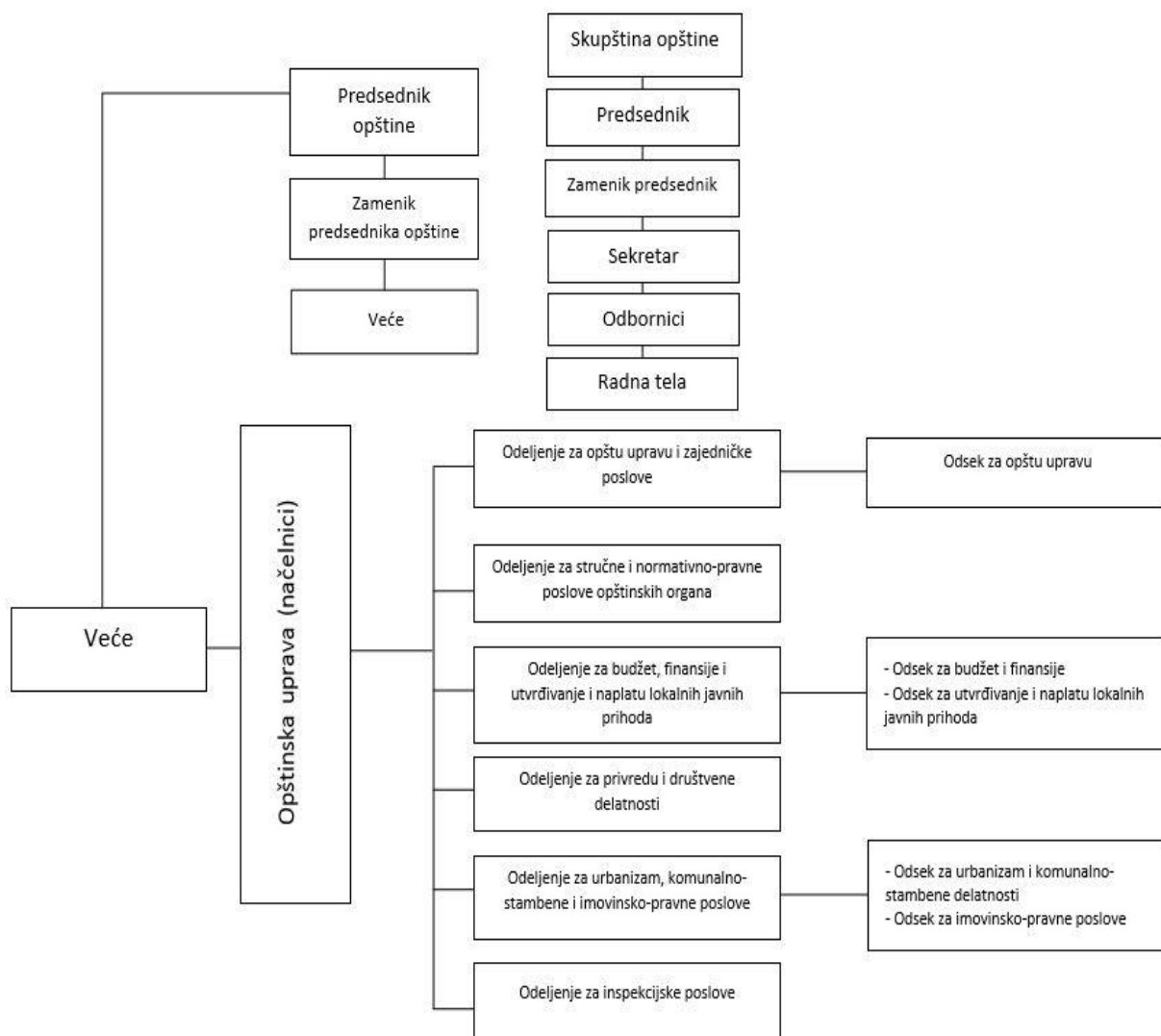
27. Skupština opštine je konačna instanca odgovorna za funkcije lokalne vlasti u Knjaževcu. Skupštinu čini 40 odbornika izabranih sa izbornih lista političkih partija na period od četiri godine. Skupština usvaja svoj statut i poslovnik, kao i godišnju odluku o budžetu opštine i završni račun budžeta, i utvrđuje poreske stope i druge elemente poreza, taksi i naknada koje naplaćuje opština. Skupština usvaja program razvoja opštine koji obuhvata pitanja urbanističkog planiranja i namene zemljišta. Skupština je u krajnjoj instanci nadležna za zapošljavanje u javnim službama, javnim preduzećima, institucijama i organizacijama osnovanim u skladu sa statutom opštine. Skupština bira svog predsednika, zamenika predsednika i

sekretara, kao i predsednika opštine, zamenika predsednika opštine i članove opštinskog veća. Skupština može osnivati specijalizovana radna tela za razmatranje pitanja iz svoje nadležnosti.

Izvršni organi

28. Radom opštine Knjaževac rukovode predsednik opštine i opštinsko veće. Predsednik opštine predstavlja i zastupa opštinu, predlaže način rešavanja pitanja o kojima odlučuje skupština; naredbodavac je za izvršenje budžeta; i stara se o kontroli korišćenja budžetskih sredstava. U skladu sa ograničenjima koja utvrđuje republička vlast, predsednik opštine kontroliše strukturu i broj zaposlenih u opštinskoj upravi i kod indirektnih budžetskih korisnika, usmerava rad opštinske uprave, rukovodi korišćenjem opštinske imovine i drugih sredstava (u pojedinim slučajevima uz obaveznu saglasnost Republičke direkcije za imovinu) i informiše javnost o radu opštine. Pored predsednika i zamenika predsednika opštine, Veće čini još 7 članova. Veće predlaže Statut, odluku o budžetu i druge odluke i akte na usvajanje Skupštini i nadzire njihovo izvršenje. Opštinsko veće donosi odluku o privremenom finansiranju, u slučaju da Skupština opštine ne donese budžet pre početka fiskalne godine.

Dijagram 1. Unutrašnja organizacija opštine Knjaževac



29. **Opštinska uprava.** Opštinska uprava sastoji se od šest odeljenja. To su: Odeljenje za opštu upravu i zajedničke poslove, Odeljenje za stručne i normativno-pravne poslove opštinskih organa, Odeljenje za

budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda, Odeljenje za privredu i društvene delatnosti, Odeljenje za urbanizam, komunalno-stambene i imovinsko-pravne poslove i Odeljenje za inspeksijske poslove. Kabinet predsednika opštine obrazovan je kao posebna organizaciona jedinica. Ukupno je sistematizovano 67 radnih mesta: 3 funkcionera, 53 zaposlena na neodređeno vreme, 10 zaposlenih na određeno vreme i 15 zaposlenih na privremenim i povremenim poslovima. Godine 2018. bilo je 69 zaposlenih, osim funkcionera, što predstavlja smanjenje u odnosu na 103 iz 2013. godine.

Tabela 2.12: Opština Knjaževac – Ustanove / indirektni korisnici budžeta, 2017.

Javna ustanova		% vlasništva opštine	Broj zaposlenih	Vrednost imovine (RSD)
1	Dom kulture „Knjaževac“	100	11	13.263.000
2	Zavičajni muzej	100	9	7.662.000
3	Narodna biblioteka „Njegoš“	100	9	15.235.000
4	Turistička organizacija Opštine	100	3	1.231.000
5	Centar za socijalni rad „Dr Mihajlo Stupar“	100	1	346.000
6	Regionalni centar za stručno usavršavanje	100	93	27.248.000

Tabela 2.13: Javna i javna komunalna preduzeća u opštini Knjaževac, 2018.

	Javna i javna komunalna preduzeća čiji je osnivač opština	Vlasništvo opštine (%)	Broj zaposlenih	Vrednost imovine (RSD)	Ukupno sopstveni prihodi (ukupni prihodi manje transferi iz budžeta opštine)	Transferi iz budžeta opštine (RSD)	Ukupno prihodi (RSD)	Učešće prihoda ostvarenih iz budžeta opštine u ukupnim prihodima (%)
1	JKP „Standard“*	100	154	204.111.000	151.234.537	64.626.463	215.861.000	30
2	JKP „Toplana“**	100	11	126.817.000	59.524.000	5.563.107	65.087.107	9
3	JP „Preduzeće za razvoj, urbanizam i izgradnju opštine“	100	22	55.682.000	829.460	25.921.540	26.751.000	97

* Snabdevanje grada vodom, prerada i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, upravljanje komunalnim otpadom, održavanje čistoće na javnim prostorima i održavanje javnih zelenih površina, upravljanje grobljem i poslovi sahranjivanja i pogrebni poslovi, upravljanje pijacom, izgradnja komunalne infrastrukture, instalacija, popravka i održavanje vodova, upravljanje javnim parkovima, javna rasveta, održavanje ulica i puteva u gradu i seoskim naseljima na teritoriji opštine, proizvodnja cveća i prodaja na veliko proizvoda od metala

** Proizvodnja i snabdevanje toplotnom energijom

***Arhitektonska delatnost/urbanističko planiranje i izgradnja

Tabela 2.14: Ključni ekonomski pokazatelji za opštinu Knjaževac

Ekonomski pokazatelj	Vrednost			
	2015.	2016.	2017.	2018.
Broj preduzeća	275	292	302	305
Broj preduzeća sa neto profitom	129	140	144	139
Ukupan broj zaposlenih	6.241	6.085	6.280	6.423
Ukupan broj nezaposlenih	3.712	3.558	3.182	2.849
Prosečan neto dohodak (u RSD)	31.165	31.879	33.296	37.490

Izvor: Baza podataka Agencije za privredne registre

Poglavlje 3: Ocena učinka u pogledu upravljanja javnim finansijama

Stub 1: Pouzdanost budžeta

Ovaj odeljak obuhvata četiri pokazatelja učinka. HLG-1 se odnosi na predvidljivost prihoda koji zavise od centralnog (republičkog) nivoa vlasti. PI 1 i 2 mere razliku između procenjenih rashoda u budžetu i stvarnog izvršenja, kako ukupno tako i po strukturi. PI-3 se odnosi na izvorne prihode opštine, i to opet i ukupno i po strukturi.

HLG-1 Transferi sa centralnog nivoa vlasti

Ovaj pokazatelj ima tri dimenzije: prva se odnosi na ukupnu predvidljivost prihoda ostvarenih od republike, druga na predvidljivost namenskih transfera, a treća na predvidljivost dinamike priliva transfera u toku godine.

HLG-1.1. Izvršenje transfera sa centralnog nivoa vlasti

Tri glavna izvora prihoda sa republičkog nivoa prikazana su u tabeli 3.1 u daljem tekstu. Opštine primaju 74 odsto iznosa poreza na dohodak građana koji plaćaju lica sa prebivalištem na njihovoj teritoriji (ovaj procenat je početkom 2017. smanjen sa 77 odsto). Ta sredstva se isplaćuju tokom cele godine kako republička vlast naplaćuje poreze. Opšti transferi se zasnivaju na formuli koja je zamišljena tako da obezbedi pružanje usluga na sličnom nivou na čitavoj teritoriji države i lokalna samouprava ima diskreciona prava za njihovo trošenje; oni se isplaćuju u dvanaest jednakih rata. Lokalne samouprave se nikada ne obaveštavaju o predstojećim namenskim transferima na početku svake fiskalne godine, te se tako oni mogu sa sigurnošću uzeti u obzir kod izrade budžeta samo kada neki projekat traje duže od godinu dana a republička vlast je opredelila sredstva za njega i za drugu godinu. Tabela 3.1 prikazuje prihode Knjaževca od centralne vlade za period 2015-17.

Tabela 3.1: Transferi sa centralnog nivoa vlasti

U 000 RSD

	Budžet za 2015.	Izvršenje u 2015.	Budžet za 2016.	Izvršenje u 2016.	Budžet za 2017.	Izvršenje u 2017.
Ustupljeni porezi na dohodak građana, itd.	247.500	207.872	241.240	216.227	206.540	223.909
Ustupljeni neporeski prihodi	9.000	7.630	9.000	6.971	11.600	8.616
Nenamenski transferi	409.681	409.681	409.681	423.681	409.681	429.681
Namenski transferi	-	16.091	-	10.321	-	74.854
Ukupno transferi	409.681	425.772	409.681	434.002	409.681	504.535
Drugi prihodi	18.000	17.476	-	1.414	37.000	939
Ukupno prilivi od centralne vlasti	684.181	658.750	659.921	658.614	664.821	737.999
Izvršenje kao % budžeta		96,3%		99,8%		111,0%

Izvor: Opština Knjaževac, Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda

Budući da su stvarni prilivi u toku sve tri godine od 2015. do 2017. iznosili preko 95 odsto budžeta, ocena je „A“.

HLG-1.2. Izvršenje namenskih transfera

Kao što je napred već napomenuto, lokalne samouprave po početku svake fiskalne godine moraju da konkurišu za nove namenske transfere. Ako su u tome uspešne, Zakonom o budžetskom sistemu im se omogućava da troše ove dodatne iznose bez rebalansa budžeta. Opština Knjaževac u budžetima 2015 – 2017. nije dozvolila nikakve namenske transfere iz usvojenih budžeta. Pošto ne postoji zadovoljavajuća

osnova za merenje razlika između budžeta i njegovog izvršenja, ova dimenzija dobija ocenu „nije primenljivo“.

HLG-1.3. Blagovremenost transfera sa centralnog nivoa

Republička vlast isplaćuje sredstva stabilno i predvidljivo tokom godine. Opšti transferi se isplaćuju mesečno u 12 jednakih rata, shodno prethodno usaglašenoj dinamici, a prihodi od ustupljenih poreza se prenose na dnevnoj osnovi kako ih republička vlast sama naplaćuje. Dinamika isplate namenskih transfera utvrđuje se kada se o njihovim iznosima obaveste lokalne samouprave o kojima je reč. Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Objasnenje za ocenu iz 2018.
HLG-1 (M1)	A	
1.1. Transferi sa centralnog nivoa vlasti (republike)	A	U sve tri godine transferi su iznosili preko 95% budžeta.
1.2. Izvršenje namenskih transfera	Nije primenljivo	Nema obaveštenja o namenskim transferima pre donošenja odluke o budžetu.
1.3. Blagovremenost transfera sa republičkog nivoa	A	Transferi se isplaćuju stabilno i predvidljivo.

PI-1 Ukupno izvršeni rashodi

Ovim pokazateljem se meri ukupna razlika između rashoda iz prvobitno donete odluke o budžetu i stvarnog izvršenja.

Tabela 3.2: Ukupni rashodi iz odluke o budžetu i stvarno izvršenje 2015-2017.

U 000 RSD

PI-1	2015.		2016.		2017.	
	Budžet	Izvršenje	Budžet	Izvršenje	Budžet	Izvršenje
Tekući rashodi	763.780	675.248	761.224	658.476	808.993	733.116
Kapitalni rashodi	186.795	92.063	137.163	99.449	77.826	83.567
Ukupno rashodi	950.575	767.311	898.387	757.925	886.819	816.683
Izvršenje kao % budžeta		80,7%		84,4%		92,1%
Manje otplata kamata	170	81	-	-	-	-
Rashodi isključujući otplatu kamata	950.405	767.230	898.387	757.925	886.819	816.683
Izvršenje kao % budžeta		80,7%		84,4%		92,1%

Izvor: Opština Knjaževac, Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda

Pošto je izvršenje bilo manje od 85% prvobitnog budžeta u dve od tri godine, ocena je „D“. Godine 2015. dodeljena je ocena „D“, i to jer su izvršeni rashodi bili za preko 15 odsto manji od budžeta u dve od tri godine između 2011. i 2013. Isključenje otplata kamata propisanih kriterijumom iz 2011. ne pravi nikakvu razliku.

PI-2 Struktura izvršenih rashoda

Ovim pokazateljem se meri doprinos preraspodele sredstava između glavnih budžetskih kategorija varijansi u strukturi rashoda. Ovde se posebno posmatraju preraspodele po funkciji (dimenzija 2.1) i po ekonomskoj klasifikaciji (dimenzija 2.2). Takođe se razmatra i iznos rashoda iz budžetske rezerve. Varijansa rashoda se meri usklađivanjem prvobitno budžetiranih iznosa rashoda u svakoj funkcionalnoj ili ekonomskoj kategoriji sa ukupnom razlikom između budžeta i njegovog izvršenja; apsolutne razlike između tako usklađenih iznosa i stvarnih rashoda u svakoj kategoriji se zatim sabiraju, a varijansa se izračunava kao procenat stvarnog izvršenja koji predstavlja zbir ovih razlika.

2.1. Struktura izvršenih rashoda po funkciji

Otplata kamata kao i sredstva budžetske rezerve izostavljena su iz ukupnog iznosa rashoda i rashoda za opšte javne usluge. Za potrebe ovog obračuna pretpostavljeno je da su otplate obaveza i kamate i budžetska rezerva kategorizovani kao opšte javne usluge u statističkim podacima koje je dostavila opština. Detaljan prikaz proračuna je dat u Prilogu 5. Izračunata odstupanja su iznosila 17,6 odsto, 5,1 odsto i 19,2 odsto u periodu 2015-2017. Izračunata odstupanja nisu bila konzistentna u posmatranom periodu, tako da je u 2015. godini najveće odstupanje bilo u oblasti ekonomskih poslova, dok je u 2017. opao udeo za opšte usluge i zdravstvo (gde planirani rashodi nisu realizovani), dok se udeo za većinu ostalih funkcija povećao. Pošto je odstupanje bilo veće od 15 odsto u dve od tri godine između 2015. i 2017., ocena je „D“.

2.2. Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji

Detaljan proračun dat je u tabeli u Prilogu 5. Budžetska rezerva nije uzeta u razmatranje rashoda utvrđenih budžetom, dok su kamate obuhvaćene. Izračunata odstupanja su iznosila 17,7 odsto, 15,3 odsto i 11,4 odsto u periodu 2015-2017. Kao i kod funkcionalne klasifikacije, ni kod ekonomske izračunata odstupanja nisu bila konzistentna u posmatranom periodu. Skoro polovina varijanse iz 2015. godine je rezultat smanjenja kapitalnih rashoda, dok u 2016. godini relativno povećanje troškova za zaposlene i relativno smanjenje rashoda za robu i usluge zajedno čine dve trećine varijanse. U 2017. godini došlo je do smanjenja u „ostalim rashodima“ i rashodima za robu i usluge, dok su rashodi većine ostalih kategorija povećali. Kako je odstupanje bilo veće od 15 odsto u dve od tri godine, ocena je „D“.

2.3. Rashodi iz budžetske rezerve

Ocena „A“ se daje za ovu dimenziju ako su izvršeni rashodi iz budžetske rezerve u proseku bili manji od 3 odsto prvobitnog budžeta. Iako je prvobitno usvojenim odlukama o budžetu za svaku od tri godine od 2015. do 2017. bile predviđene budžetske rezerva u iznosima od 18 miliona RSD, 15 miliona RSD i 12 miliona RSD iz rezerve nisu izvršeni nikakvi rashodi niti u jednoj od ove tri godine. Ocena je stoga „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Objasnenje za ocenu iz 2018.
PI-2 (M1)	D+	
2.1. Struktura izvršenih rashoda po funkciji	D	Varijansa je bila veća od 15% izvršenja u dve od tri godine između 2015. i 2017.
2.2. Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji	D	Varijansa je bila veća od 15% izvršenja u dve od tri godine između 2015. i 2017.
2.3. Izvršenje rashoda iz budžetske rezerve	A	Rashodi nisu izvršeni iz budžetske rezerve između 2015. i 2017.

PI-3 Izvršenje prihoda

Ovaj pokazatelj se sastoji od dve dimenzije koje se sabiraju primenom Metoda 2. Prva se odnosi na razliku između prvobitnog budžeta i izvršenja, a druga na promene u strukturi prihoda, i to na isti način kao što se kroz PI-2 meri varijansu rashoda. U obzir se uzimaju samo prihodi koji su pod kontrolom lokalne samouprave; ustupljeni prihodi od poreza koje naplaćuje republika i transferi sa republičkog nivoa obrađeni su pod tačkom HLG-1 u gornjem tekstu.

3.1. Ukupno izvršeni prihodi

Kao što je prikazano u Prilogu 5, sopstveni prihodi bili su daleko manji od iznosa predviđenog budžetom u sve tri godine, od 2015. do 2017. Prihodi od poreza na imovinu i administrativnih naknada drastično su precejnjeni u svakoj godini, usled čega je učešće priliva u budžetu iznosilo samo 40,1 odsto (2015.), 48,0

odsto (2016.) odnosno 58,9 odsto (2017.). Tim za procenu je razumeo da su predviđanja prihoda od poreza na imovinu zasnovana na očekivanjima da će značajan deo ovih prihoda biti prikupljen nakon završetka dugotrajnih stečajnih procedura. Međutim, ta predviđanja se nisu ostvarila, tako da je opština sada znatno opreznija u ovim predviđanjima. Ocena je stoga „D“.

3.2. Struktura izvršenih prihoda

Kao što se vidi iz Priloga 5, izračunata varijansa se kretala u rasponu 56,5 odsto u 2015., 61,5 odsto u 2016. i 53,3 odsto u 2017. Kao što je naglašeno u prethodnom odeljku, najznačajniji element varijanse se tiče drastične precenjenosti prihoda od poreza na imovinu u 2015. i 2016., kao i administrativnih naknada u sve tri godine. Obzirom da je varijansa premašila 15 odsto u sve tri godine, ocena je „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-3 (M2)	D	
3.1. Ukupno izvršeni prihodi	D	Prihodi su bili ispod 59 odsto budžeta u sve tri godine između 2015. i 2017.
3.2. Varijansa strukture prihoda	D	Varijansa strukture prihoda premašivala je 15% u sve tri godine između 2015. i 2017.

Stub 2: Transparentnost javnih finansija

Ovaj stub sadrži šest pokazatelja učinka. PI-4 meri usklađenost klasifikacije prihoda i rashoda u budžetu sa međunarodnim standardima. PI-5 ocenjuje sveobuhvatnost informacija koje se dostavljaju Skupštini opštine zajedno sa predlogom odluke o budžetu za narednu godinu. PI-6 meri obuhvat prihoda i rashoda pod kontrolom lokalne samouprave u finansijskim izveštajima lokalne samouprave. PI-7 ocenjuje transparentnost i ažurnost transfera sa viših na niže nivoe vlasti; pošto opština nema niže nivoe vlasti koji su joj podređeni, ovaj pokazatelj nije primenljiv. PI-8 analizira u kojoj meri se dostavljaju informacije o učinku značajne za pružanje javnih usluga. PI-9 ocenjuje sveobuhvatnost fiskalnih informacija dostupnih građanima.

PI-4 Priprema i izvršenje budžeta i izveštavanje o njemu

Opština Knjaževac pruža dosledne informacije o usvojenom budžetu i realnom izvršenju podeljene prema administrativnoj, ekonomskoj (u skladu sa GFS-om), funkcionalnoj (u skladu sa COFOG-om) i programskoj klasifikaciji. Sve klasifikacije se koriste prilikom kreiranja i izvršenja budžeta i izveštavanja (klasifikacija je istovetna, ali ne i format). To je u skladu sa *Pravilnikom o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem*¹⁰ koji definiše da JLS moraju koristiti ekonomsku, administrativnu, funkcionalnu i programsku klasifikaciju u izradi i izvršenju budžeta, kao i izveštajima o budžetu.

Sve novčane transakcije se odvijaju preko (državnog) sistema trezora koji daje osnove za izveštaje o izvršenju po svim klasifikacijama. MMF je u julu 2018. godine potvrdio da je Srbija primenila prošireni opšti sistem za diseminaciju podataka za sve statističke podatke u vezi finansija i na centralnom i na lokalnom nivou. Ocena je „A“.

¹⁰ Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem („Sl. glasnik Republike Srbije“, br. 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017, 20/2018, 36/2018, 93/2018, 104/2018, 14/2019, 33/2019, 68/2019 i 84/2019)

PI-5 Budžetska dokumentacija

Ocena za ovaj pokazatelj zavisi od toga koliko se informativnih elemenata (od četiri osnovna i osam dodatnih) dostavlja Skupštini opštine uz predlog godišnjeg budžeta. Za ocenu veću od „D“ moraju biti ispunjena bar tri od četiri osnovna elementa.

Osnovni elementi:

1. Projekcija fiskalnog deficita/suficita: Da
2. Izvršenje budžeta za prethodnu godinu u istom formatu kao predlog budžeta (npr. 2016. za predloženi budžet za 2018.): Iako su podaci o izvršenju budžeta za 2016. svakako objavljeni više meseci ranije, nisu uključeni u budžetsku dokumentaciju: Ne
3. Budžet za tekuću godinu (npr. 2017. za predloženi budžet za 2018.): Da
4. Zbirni podaci o budžetu za prihode i rashode podeljeni po glavnim razdelima klasifikacije (administrativna, ekonomska, funkcionalna, programska) za izvršenje za 2016., rebalans budžeta za 2017. i predlog za 2018.: Ne

Dodatni elementi:

5. Finansiranje deficita: Nije primenljivo pošto nema dugovanja
6. Makroekonomske pretpostavke: Lokalne samouprave nisu u poziciji da izrađuju sopstvene projekcije, tako da nije primenljivo
7. Stanje duga: Da (nema dugovanja)
8. Finansijska imovina: Ne
9. Rezime informacija o fiskalnim rizicima, uključujući uslovne obaveze: Mada nema garancija niti JPP, postoje javna preduzeća koja bi mogla predstavljati rizik. O njima se ne navode informacije u dokumentaciji o budžetu: Ne
10. Obrazloženje uticaja novih odluka o prihodima i rashodima na budžet: Da
11. Dokumentacija o srednjoročnim fiskalnim projekcijama: Ne
12. Kvantifikacija poreskih rashoda: Nije primenljivo – Lokalne samouprave nemaju prava da odobravaju poreske olakšice

Informacije su dostupne na zvaničnom veb sajtu opštine: <http://www.knjazevac.rs/index.php/budzet>.

Pošto su ispunjena samo 2 od 4 osnovna elementa, ocena je „D“.

PI-6 Obim operacija koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima (M2)

6.1. Rashodi izvan finansijskih izveštaja

Svi rashodi koji se finansiraju iz sopstvenih prihoda, kao i rashodi koje ostvare indirektni budžetski korisnici (predškolska ustanova i ustanove kulture) deo su opštinskog budžeta. (Ključne zdravstvene i obrazovne usluge koje uobičajeno imaju veliku naplatu od strane korisnika, su pod ingerencijama centralne vlasti). Ocena: „A“.

6.2. Prihodi izvan finansijskih izveštaja

Svi prihodi, uključujući i prihode koje naplaćuju indirektni budžetski korisnici deo su budžeta opštine. Ocena: „A“.

6.3. Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata

Nema van budžetskih subjekata. (Tri lokalna javna preduzeća su obuhvaćena pokazateljem PI-10.1). Ocena za ovu dimenziju je: „Nije primenljivo“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-6 (M2)	A	
6.1. Rashodi izvan finansijskih izveštaja	A	Svi rashodi opštine, uključujući organizacije čiji je osnivač, obuhvaćeni su izveštajima.
6.2. Prihodi izvan finansijskih izveštaja	A	Svi prihodi opštine, uključujući organizacije čiji je osnivač, obuhvaćeni su izveštajima.
6.3 Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata	Nije primenljivo	Nema van budžetskih subjekata.

PI-7 Transferi jedinicama lokalne samouprave

Pošto opštinska uprava u potpunosti kontroliše aktivnosti mesnih zajednica a one su uključene i u opštinski budžet, ocena za ovaj pokazatelj i njegove dve dimenzije (koje se odnose na sistem za raspodelu sredstava i ažurnost informacija o transferima) je „nije primenljivo“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-7 (M2)	Nije primenljivo	
7.1. Sistem za raspodelu transfera	Nije primenljivo	Nema nižih nivoa vlasti.
7.2. Ažurnost informacija o transferima	Nije primenljivo	Nema nižih nivoa vlasti.

PI-8 Informacije o učinku značajne za pružanje javnih usluga (M2)

8.1. Planirani učinak u pružanju javnih usluga

Otkako je 2015. godine uvedeno programsko budžetiranje, predlozi budžeta sadrže ciljeve koji treba da se ostvare u okviru svakog programa a koji su specifikovani kroz pokazatelje učinka. Tako se sve informacije koje se odnose na programske ciljeve, ključne pokazatelje učinka i rezultate objavljuju svake godine. Svi rashodi svih korisnika javnih sredstava moraju da se uklope u 17 programa koje je propisalo Ministarstvo finansija, što ne odgovara uvek okolnostima na lokalnu, te postoji značajan prostor za poboljšanja. Ocena: „B“.

8.2. Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga

Izveštaji o učinku za 2017. i prvu polovinu 2018. po prvi put su dostavljeni Ministarstvu finansija do 1. septembra 2018. Iz razloga navedenog u tački 8.1. u gornjem tekstu, kvalitet ovih izveštaja je varirao, a nijedan od njih do sada nije objavljen. Ocena: „D“.

8.3. Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge

Sredstva indirektnih budžetskih korisnika (predškolske ustanove, biblioteka, ustanove kulture) bilo da su dobijena od opštine ili sopstvena sredstva od naplate usluga, u potpunosti su obuhvaćena završnim računima svake ustanove. Sistem Uprave za trezor koji beleži sve transakcije omogućava identifikaciju priliva svih sredstava za svaku ustanovu. Svaka ustanova podnosi godišnji finansijski izveštaj Odeljenju za budžet i finansije. Ocena: „A“.

8.4. Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga

Nije sprovedeno nezavisno vrednovanje. Ocena: „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-8 (M2)	C+	
8.1. Planirani učinak u pružanju javnih usluga	B	Programski ciljevi i ciljne izlazne vrednosti obuhvaćeni su budžetskom dokumentacijom.
8.2. Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga	D	Izveštaji o učinku dostavljeni su po prvi put Ministarstvu finansija u septembru 2018., ali nijedan izveštaj do sada nije objavljen.
8.3. Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge	A	Dostupne su potpune informacije o resursima koje su primile predškolske ustanove, ustanove kulture itd.
8.4. Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga	D	Nije sprovedeno nezavisno vrednovanje.

PI-9 Dostupnost fiskalnih informacija javnosti

Ocena za ovaj pokazatelj zavisi od toga koliko je informativnih elemenata (od pet osnovnih i četiri dodatna) dostupno građanima.

Osnovne informacije:

1. Dokumentacija o predloženom godišnjem budžetu: Objavljuje se odmah na internet stranici opštine <http://www.knjazevac.rs/index.php/budzet>: Da
2. Usvojena odluka o budžetu: Objavljuje se odmah na internet stranici opštine: Da
3. Izveštaji o izvršenju budžeta u toku godine: Objavljuje se samo kratak mesečni izveštaj, iako postoje detaljni šestomesečni i devetomesečni izveštaji: Ne, <http://knjazevac.rs/index.php/budzet>
4. Godišnji završni račun: Godišnji završni račun se objavljuje se do 30. juna: Da, <http://knjazevac.rs/index.php/budzet>
5. Revidirani godišnji završni račun: Završni račun obuhvata izveštaj revizora u godinama kada DRI ne vrši reviziju. Ukoliko dođe do revizije DRI, revidirani završni račun dostupan je u roku od 12 meseci od isteka godine: Da, <http://knjazevac.rs/index.php/budzet>

Dodatni elementi:

6. Predbudžetska izjava: Ne objavljuje se: Ne
7. Drugi izveštaji eksterne revizije: Ne postoje: Nije primenljivo
8. Rezime predloženog budžeta: Da, Građanski vodič za predloge objavljuje se radi sprovođenja javne rasprave na opštinskom veb sajtu, kao što je gore naznačeno
9. Makroekonomske projekcije: Nije relevantno na nivou lokalne samouprave: Nije primenljivo.

Informacije o taksama, naknadama i porezima koji pripadaju opštini, kao i informacije o uslugama koje pruža opština, mogu se koristiti umesto elemenata 7 i 9. I jedne i druge informacije se objavljuju na opštinskom veb sajtu, kao što je gore navedeno (<http://www.knjazevac.rs/index.php/baza-propisa> i <http://www.knjazevac.rs/index.php/usluge/tabela-usluga>).

Obzirom da su ispunjena četiri osnovna i tri dodatna elementa, ocena je „B“.

Stub 3: Upravljanje aktivom i pasivom

Ovaj stub se sastoji od četiri pokazatelja učinka. PI-10 meri izveštavanje o fiskalnom riziku. PI-11 ispituje različite aspekte planiranja i upravljanja javnim rashodima. PI-12 ocenjuje upravljanje i praćenje finansijske i nefinansijske imovine i transparentnost otuđenja imovine. PI-13 se odnosi na upravljanje dugom.

PI-10 Izveštavanje o fiskalnom riziku (M2)

10.1. Praćenje rada javnih preduzeća

Tri JP u Knjaževcu podnose kvartalne i godišnje izveštaje opštini. Skupština opštine usvaja njihove budžete i godišnje finansijske izveštaje, koja su, kao i sva druga dokumenta koja se podnose Skupštini, dostupna široj javnosti. Skupština opštine zvanično usvaja njihove godišnje finansijske izveštaje sa mišljenjem revizora svake godine. Konsolidovani kvartalni i godišnji izveštaji se podnose Ministarstvu privrede, ali se konsolidovani pregled tih informacija ne objavljuje. Iako se revizorski finansijski izveštaji, u formatu koji je predviđen za javna preduzeća, objavljuju na sajtu Agencije za privredne registre (apr.gov.rs) do kraja juna svake godine za sva tri JP, i dalje nema objavljenog pregleda, ocena je „B“.

10.2. Praćenje rada jedinica lokalne samouprave

„Nije primenljivo“ na Knjaževac (videti PI-7 u gornjem tekstu).

10.3. Uslovne obaveze i drugi fiskalni rizici

Nema garancija niti JPP. Indirektne uslovne obaveze proistekle od rada javnih preduzeća su obuhvaćene pokazateljem PI-10.1. Obzirom da opština nema direktnih uslovnih obaveza, ocena je: „Nije primenljivo“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-10 (M2)	B	
10.1. Praćenje rada javnih preduzeća	B	Revizorski godišnji finansijski izveštaji objavljuju se do kraja juna svake godine, ali se ne objavljuje konsolidovani pregled.
10.2. Praćenje rada jedinica lokalne samouprave	Nije primenljivo	Nema nižih nivoa vlasti.
10.3. Uslovne obaveze i drugi fiskalni rizici	Nije primenljivo	Opština nema direktnih uslovnih obaveza.

PI-11 Upravljanje javnim investicijama (M2)

11.1 Ekonomska analiza investicionih projekata

U skladu sa nedavno usvojenom Uredbom Vlade, potrebna je ekonomska ocena projekata čija cena prelazi 500.000 evra, ali obećani softver koji bi trebalo da se koristi za tu namenu nije obezbeđen. U svakom slučaju, retki su projekti lokalnih samouprava dovoljno veliki da se na njih primenjuje ova Uredba. Osim ovoga, ne postoje druge smernice na nacionalnom nivou za ocenu projekata, a nema ni obaveze nezavisne analize projekata. U posmatranom periodu, svega su dva kapitalna projekta (prema PEFA kriterijumima) bila u procesu realizacije u Knjaževcu: stvaranje jezera Jesava i rekonstrukcija lokalnih puteva, pri čemu je svaki od ova dva projekta bio vrednosti 0.8 – 1.0 miliona evra, ili oko 10% godišnjih rashoda. Obzirom na njihov obim, realizacija se proteže na nekoliko godina. Male projekte u nadležnosti opštine u oblasti infrastrukture i zaštite životne sredine nije jednostavno analizirati sa stanovišta odnosa troškova i koristi: u mnogim slučajevima oni se sprovode kao odgovor na percipirane potrebe građana. Planovi javnih investicija, uključujući i za ove dve kapitalne investicije, za period od 2018. do 2020. nedavno su revidirani (u oktobru 2018.) uz osvrt na njihov doprinos ostvarenju strategije razvoja opštine za period od 2009. do 2020, a opštinska uprava imenovala je radna tela za procenu svakog projekta. Međutim, ekonomska analiza nije urađena u trenutku odobravanja kapitalnih projekata. Ocena: „D“.

11.2. Odabir investicionih projekata

Program javnih investicija nedavno je izrađen po prvi put, pri čemu su projekti grupisani u tri kategorije: (1) u potpunosti pripremljeni projekti za koje je već obezbeđeno finansiranje; (2) u potpunosti pripremljeni projekti zavisni od dostupnosti eksternog finansiranja; i (3) prioritetni projekti koji još uvek nisu u potpunosti pripremljeni. Ne postoje niti objavljeni niti neobjavljeni standardni kriterijumi za odabir projekata, ali je za njihov odabir zaduženo Opštinsko veće na predlog opštinske uprave, a nakon sprovedene javne rasprave. Ocena: „C“.

11.3. Utvrđivanje troškova investicionih projekata

Kapitalni troškovi investicionih projekata i svi tekući povezani troškovi za tekuću i naredne dve budžetske godine obuhvaćeni su budžetskom dokumentacijom. Kapitalni troškovi se navode u punom obimu za svaki projekat predviđen da se realizuje duže od te tri godine. Ocena: „C“.

11.4. Praćenje realizacije investicionih projekata

Opštinska uprava (Odeljenje za urbanizam, komunalno-stambene i imovinsko-pravne poslove i Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda) prati ukupne troškove i fizičku realizaciju projekata na mesečnom nivou. Godišnji izveštaj o razvoju infrastrukture priprema se za Skupštinu i objavljuje se u proleće svake godine. Ocena: „B“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Objasnenje za ocenu iz 2018.
PI-11 (M2)	C	
11.1. Ekonomska analiza investicionih projekata	D	Projekte procenjuje radno telo opštinske uprave uz osvrt na njihov doprinos realizaciji opštinske strategije održivog razvoja. Međutim, u trenutku odobravanja investicija, nije bila urađena ekonomska analiza.
11.2. Prioritizacija investicionih projekata	C	Pripremljen je program javnih investicija. Projekte prioritizuje opštinska uprava nakon sprovedene javne rasprave.
11.3. Utvrđivanje troškova investicionih projekata	C	Kapitalni troškovi investicionih projekata u toku budžetske i naredne dve godine obuhvaćeni su budžetskom dokumentacijom, a kapitalni troškovi se navode u punom obimu za svaki projekat predviđen da se realizuje duže od te tri godine.
11.4. Praćenje realizacije investicionih projekata	B	Troškove i realizaciju projekta redovno prati opštinska uprava a objavljuje se i godišnji izveštaj o izgradnji opštinske infrastrukture.

PI-12 Upravljanje javnom imovinom (M2)

12.1 Praćenje finansijske imovine

Opština kvartalno prati rad JP i njihovi godišnji finansijski izveštaji se objavljuju, zajedno sa vrednošću sve imovine iz bilansa stanja po nabavnoj ceni (ali ne u skladu sa načelom fer ili tržišne vrednosti). Opština pomno prati bilanse iz banaka i izveštaje u vezi sa drugom tekućom finansijskom imovinom. Ocena: „B“.

12.2. Praćenje nefinansijske imovine

Opština je nedavno dobila informacije o imovini koju joj je republička vlast vratila, ali evidencija nije potpuna i ne postoje podaci o vrednosti. Slobodno se može pristupiti podacima iz katastra nepokretnosti na republičkom nivou, ali se ne objavljuju podaci o imovini lokalne samouprave. Pošto evidencija nije potpuna, ocena je „D“.

12.3. Transparentnost otuđenja imovine

Za prodaju opštinske imovine potrebna je saglasnost republičke Direkcije za imovinu, a takva prodaja se sprovodi putem prikupljanja ponuda. Skupština odobrava prodaju i usvaja zapisnik o sprovedenom postupku koji se potom i objavljuje. Budžet i finansijski izveštaji sadrže i ukupne iznose priliva od prodaje imovine, ali se detalji tih transakcija ne objavljuju. Ukupni prihodi od prodaje imovine u posmatranom periodu 2015-2017. su iznosili oko 1.300 evra. Obzirom da ocena C zahteva bar objavljivanje prvobitne prodajne cene i kupovne vrednosti za svaki pojedinačni slučaj, ocena je „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-12 (M2)	D+	
12.1. Praćenje finansijske imovine	B	Objavljaju se godišnji finansijski izveštaji svih JP čiji je osnivač opština u kojima se navodi nabavna cena imovine.
12.2. Praćenje nefinansijske imovine	D	Evidencija imovine opštine nije potpuna.
12.3. Transparentnost otuđenja imovine	D	Ne objavljuju se podaci o pojedinačnim transakcijama.

PI-13 Upravljanje dugom (M2)

13.1. Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama

Knjaževac nema neizmirenih dugovanja, tako da je ocena za ovu dimenziju „nije primenljivo“.

13.2. Odobravanje duga i garancija

Smernice za proceduru zaduživanja i druge transakcije u vezi sa zaduživanjem definisane su Zakonom o budžetskom sistemu, Zakonom o javnom dugu i odlukama jedinice lokalne samouprave. Odluka opštine Knjaževac je da se zadužuje samo radi finansiranja investicija. U skladu sa Zakonom o javnom dugu, postoji tačno određena procedura koja obuhvata odobrenje Skupštine opštine pre nego što Odeljenje za budžet i finansije zatraži saglasnost od Ministarstva finansija. Ministarstvo je dužno da u roku od 15 dana od dana podnošenja zahteva za saglasnost da mišljenje. Za upravljanje opštinskim dugom je nadležno Odeljenje za budžet i finansije. Član 36 Zakona o javnom dugu ograničava zaduživanje nižih nivoa vlasti na 50% ostvarenih prihoda u prethodnoj godini. Lokalnim samoupravama je zabranjeno da daju garancije (mada svako zaduživanje opštinskih JP zahteva odobrenje Skupštine). Ocena: „A“.

13.3. Strategija upravljanja dugom

Pošto nema dugova, ocena za ovu dimenziju je „nije primenljivo“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-13 (M2)	A	
13.1. Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama	Nije primenljivo	Knjaževac nema dugovanja.
13.2. Odobravanje duga i garancija	A	Za zaduživanje je potrebno odobrenje Ministarstva finansija i Skupštine opštine.
13.3. Strategija upravljanja dugom	Nije primenljivo	Knjaževac nema dugovanja.

Stub 4: Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika

Ovaj stub sadrži pet pokazatelja učinka. PI-14 razmatra izradu makroekonomskih i fiskalnih projekcija, dok PI-15 meri učinkovitost fiskalne strategije. PI-16 se odnosi na primenu srednjoročne perspektive planiranja rashoda u budžetu. PI-17 ispituje postupak koji opštinska uprava primenjuje pri izradi godišnjeg budžeta, a PI-18 ocenjuje meru u kojoj Skupština razmatra predloge budžeta.

PI-14 Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija (M2)

14.1. Makroekonomske projekcije

Kako lokalna samouprava koristi projekcije republičke vlasti, ocena za ovu dimenziju je „nije primenljivo“ (NP).

14.2. Fiskalne projekcije

Budžetska dokumentacija obuhvata detaljne podatke o prihodima i rashodima samo za budžetsku godinu, a projekcije za dve naredne godine ne postoje, osim za investicije. Knjaževac nije bio u prilici da angažuje dodatne zaposlene potrebne za srednjoročno fiskalno planiranje. Ocena: „D“.

14.3. Analiza makroekonomske i fiskalne osetljivosti

Nisu vršene analize uticaja alternativnih budućih ekonomskih scenarija na opštinu za period duži od prve godine, te je tako ocena „nije primenljivo“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-14 (M2)	D	
14.1. Makroekonomske projekcije	Nije primenljivo	Opština se oslanja na projekcije republičke vlasti.
14.2. Fiskalne projekcije	D	Ne izrađuju se projekcije za period duži od prve budžetske godine.
14.3. Analiza makroekonomske i fiskalne osetljivosti	Nije primenljivo	Nema srednjoročnih projekcija na kojima bi se mogla zasnivati ovakva analiza.

PI-15 Fiskalna strategija (M2)

15.1. Fiskalni uticaj predloga javnih politika

Budžetska dokumentacija sadrži ocenu uticaja svih novih odluka na prihode i rashode samo za prvu budžetsku godinu. Godišnji budžet definiše i predlog opštinske uprave u vezi sa promenama lokalnih taksi, predloženih investicija i drugih inicijativa koje se tiču rashoda. Ocena: „C“.

15.2. Usvajanje fiskalne strategije

Knjaževac nema srednjoročnu fiskalnu strategiju. Ocena: „D“.

15.3. Izveštavanje o fiskalnim ishodima

U odsustvu fiskalne strategije, ocena za ovu dimenziju je „nije primenljivo“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-15 (M2)	D+	
15.1. Fiskalni uticaj predloga javnih politika	C	Budžetska dokumentacija sadrži ocenu fiskalnog uticaja svih promena prihoda i rashoda samo za prvu budžetsku godinu
15.2. Usvajanje fiskalne strategije	D	Knjaževac nema srednjoročnu fiskalnu strategiju.

15.3. Izveštavanje o fiskalnim ishodima	Nije primenljivo	Ne postoji strategija na osnovu koje bi se moglo izveštavati o fiskalnim ishodima.
---	------------------	--

PI-16 Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu (M2)

16.1. Srednjoročne procene rashoda

U predstavljenom budžetu navode se procene rashoda samo za budžetsku godinu. Ocena: „D“.

16.2. Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda

Obzirom da nema srednjoročnih budžeta, ne postavlja se ni pitanje postavljanja maksimalnih iznosa srednjoročnih rashoda. Ocena: „nije primenljivo“.

16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta

Neki budžetski rashodi reflektuju opštinske strateške planove, kao što je Strategija ruralnog razvoja i Strategija održivog razvoja opštine Knjaževac (videti pokazatelj PI-11.1) kojima su obuhvaćeni svi korisnici budžeta. Ocena: „C“.

16.4. Poklapanje budžeta i procena iz prethodne godine

Kako nema srednjoročnih projekcija, ocena za ovu dimenziju je „nije primenljivo“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-16 (M2)	D+	
16.1. Srednjoročne procene rashoda	D	U godišnjem budžetu navode se rashodi samo za budžetsku godinu.
16.2. Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda	Nije primenljivo	Nema srednjoročnih budžeta.
16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta	C	Neki budžetski rashodi reflektuju opštinske strateške planove
16.4. Poklapanje budžeta i procena iz prethodne godine	Nije primenljivo	Nema projekcija rashoda na osnovu kojih bi se mogla meriti odstupanja.

PI-17 Postupak pripreme budžeta (M2)

17.1. Budžetski kalendar

Zakonom o budžetskom sistemu utvrđen je jasan godišnji budžetski kalendar koji opština poštuje. Njime se zahteva dostavljanje uputstva za pripremu odluke o budžetu lokalne samouprave budžetskim korisnicima do 1. avgusta svake godine. Od njih se očekuje da dostave predloge finansijskih planova do 1. septembra. Smernice Ministarstva finansija o širim ekonomskim pretpostavkama vezanim za rast BDP, inflaciju i plate u javnom sektoru trebalo bi da budu dostavljene do 1. avgusta. Međutim, u praksi se te informacije pružaju znatno kasnije: za budžet za 2018. godinu prispele su tek 10. novembra. Opština je svoje uputstvo za pripremu nacрта budžeta dostavila na vreme uz korišćenje predviđanja iz prethodne godine. Kada uputstvo Ministarstva finansija konačno stigne, budžetski korisnici moraju da u kratkom roku prilagode svoje planove, ali su neophodne izmene ograničene samo na prilagođavanje troškova plaćanja. Obzirom da korisnici budžeta imaju četiri nedelje nakon prijema uputstva da dostave svoje planove, ocena je: „B“.

17.2. Smernice za pripremu budžeta

Budžetsko pismo za neposredno narednu godinu, koje obuhvata i maksimalne iznose (uključujući i iznose za administrativne i funkcionalne oblasti), opštinsko Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu

lokalnih javnih prihoda šalje svim korisnicima budžeta bez ikakve prethodne formalne diskusije sa Većem. Veće ove iznose razmatra i zvanično odobrava tek pošto su svi detalji procena već utvrđeni. Obzirom da je Veće, ipak, u poziciji da napravi značajne izmene u predlozima, ocena je „C“.

17.3. Dostavljanje budžeta Skupštini opštine

Predlozi budžeta dostavljeni su Skupštini 8. decembra 2015., 13. decembra 2016., i 12. decembra 2017. Pošto je Skupština imala svega nekoliko dana za razmatranje predloga budžeta, ocena je „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-17 (M2)	C	
17.2. Budžetski kalendar	B	Iako Ministarstvo finansija ne dostavlja uputstvo u zadatim rokovima, budžetski korisnici uspevaju da urade svoje planove u datim rokovima na osnovu privremenih uputstava.
17.2. Smernice za pripremu budžeta	C	Veće razmatra predloge budžeta tek pošto ih opštinska uprava izradi.
17.3. Dostavljanje budžeta Skupštini Opštine	D	Predlozi poslednja tri budžeta dostavljeni su Skupštini manje od mesec dana pre isteka godine.

PI-18 Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom (M1)

18.1. Obim nadzora nad budžetom

Skupština razmatra informacije o prihodima i rashodima za narednu godinu. Nije bilo rasprave o mogućim povećanjima rashoda za 2018. godinu koji bi se finansirali zaduživanjem. Nije se razmatrala srednjoročna perspektiva, a diskusija u Skupštini o ovim pitanjima u poslednje tri godine okončavala se u roku od 2 do 5 dana. Zakonodavni organ ne razmatra fiskalne politike. Ocena: „C“.

18.2. Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom

Skupština sledi standardne procedure za usvajanje budžeta koje obuhvataju i razmatranje nacrt budžeta od strane skupštinske komisije i to pre plenarne diskusije tokom sednice Skupštine opštine. Komisija može zatražiti dodatna pojašnjenja/informacije. Komisija i daje svoje mišljenje nakon razmatranja. U slučaju negativnog mišljenja, nacrt budžeta se vraća upravi na reviziju i unapređenje. Sve ovo je deo uspostavljene konsultativne procedure. Javne rasprave se održavaju neposredno pre podnošenja predloga budžeta Skupštini. Ocena: „A“.

18.3. Vremenski okvir za usvajanje budžeta

Skupština je za prethodna tri budžeta usvojila odluke o budžetu pre početka godine, odnosno 15. decembra 2015. za budžet za 2016., 20. decembra 2016. za 2017., i 19. decembra 2017. za budžet za 2018. Ocena: „A“.

18.4. Pravila na osnovu kojih zakonodavna vlast može da izmeni budžet

U skladu sa članom 61 Zakona o budžetskom sistemu, moguće je izmeniti aproprijacije za svaku programsku aktivnost u iznosu od najviše 10% odobrenih sredstava, uz odobrenje Veća. Za značajnije preraspodele ili preraspodele sa jednog programa na drugi neophodan je rebalans budžeta. Ove odredbe se poštuju. Skupština nije uvela nikakva dodatna ograničenja na mogućnost Veća da izvrši preraspodelu aproprijacija, van onoga što je definisano Zakonom o budžetskom sistemu. Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-18 (M1)	C+	
18.1. Obim nadzora nad budžetom	C	Razmatranje na nivou Skupštine ograničeno je na prihode i rashode za prvu budžetsku godinu.
18.2. Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom	A	Postoje standardne procedure, uključujući javnu raspravu o predlozima pre njihovog podnošenja Skupštini.
18.3 Vremenski okvir za usvajanje budžeta	A	Skupština je usvojila budžet pre početka naredne fiskalne godine za sve budžete od 2016. do 2018.
18.4. Pravila na osnovu kojih zakonodavna vlast može da izmeni budžet	A	Postoje jasna pravila u skladu sa kojima Veće može da menja budžet bez odobrenja Skupštine.

Stub 5: Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta

Ovaj stub, koji sadrži osam pokazatelja učinka, obuhvata upravljanje prihodima, upravljanje gotovinom, internu kontrole nad rashodima za zarade i drugim rashodima, javne nabavke i internu reviziju.

PI-19 Upravljanje javnim prihodima (M2)

Oko dve trećine godišnjih izvornih prihoda opštine Knjaževac predstavljaju porezi na imovinu, takse za zaštitu životne sredine, naknade za korišćenje javnog prostora i takse za isticanje imena firme (videti pokazatelj PI-3 u gornjem tekstu). Preostali deo čine većinom prihodi od izdavanja nepokretnosti i prihodi od prodaje robe i usluga. Ti drugi izvori prihoda ne podrazumevaju dostavljanje informacija poreskim obveznicima, utvrđivanje poreskih obveznika i potrebu za poreskom kontrolom, istragom i prinudnom naplatom iz ovog pokazatelja. Shodno tome, ova procena se odnosi samo na izvore prihoda utvrđene opštinskim odlukama.

19.1. Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode

I fizičkim i pravnim licima koja su obveznici poreza Odsek za utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda pruža potpune informacije o načinu obračuna njihovih obaveza. Isto važi i za naknadu za uređenje građevinskog zemljišta, taksu za korišćenje prostora na javnim površinama i taksu za isticanje imena firme. Fizička lica-obveznici poreza dobijaju rešenja o porezu od opštine, ali pravna lica imaju obavezu samoprocene u skladu sa dostavljenim instrukcijama. Postoje i javna obaveštenja u cilju podsećanja obveznika da izmire obaveze u vezi sa porezom na imovinu i drugim porezima, a šalju se i podsetnici. Obaveštenja fizičkim licima i uputstva pravnim licima daju jasne naznake da ako obveznik nije zadovoljan načinom na koji je lokalna poreska uprava odlučila po njegovoj žalbi, druga instanca je Regionalna poreska uprava pri Ministarstvu finansija. Ocena: „A“.

19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode

Odsek za utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda, koji naplaćuje većinu (preko 75%) izvornih prihoda opštine (osim poreza na imovinu i prihoda od prodaje robe i usluga), sistematski pristupa značajnijim rizicima po naplatu prihoda. Neprijavljena imovina se utvrđuje tako što se neprekidno sprovode mere za povećanje broja poreskih obveznika putem ortofotografije i unakrsne provere sa drugim registrima (npr. registri privrednih subjekata i registri banaka). Trenutan broj poreskih obveznika je 9,200 fizičkih i 180

pravnih lica, dok još 5,000 fizičkih lica koja poseduju imovinu ispod praga vrednosti za oporezivanje i dalje imaju obavezu plaćanja takse za zaštitu životne sredine. Broj zona za utvrđivanje vrednosti imovine u opštini povećan je 2016. godine sa četiri na osam, što je dovelo do povećanja poreske osnovice za 30 odsto. U aprilu 2018. godine usvojene su nove procedure za naplatu poreza nakon što je u decembru 2017. godine Skupština donela akcioni plan sa ciljanim vrednostima naplate. Kako bi obezbedili potpuno i tačno izveštavanje u izjavama, poreske prijave za samooporezivanje pravnih lica-obveznika poreza na imovinu, koji su 2017. činili oko 30 odsto ukupnog broja obveznika, detaljno se ispituju. Pravovremeno podnošenje izjava i plaćanje obaveza se podstiče tako što se odobrava popust od 10 odsto za narednu godinu onima koji sve svoje obaveze izmire do 31. decembra tekuće godine. Ocena: „A“.

19.3. Kontrola i istraga vezana za javne prihode

Za ocenu višu od „C“ potrebno je da postoji program za unapređenje naplate javnih prihoda. Takav program može da podrazumeva nastojanja da se utvrde novi poreski obveznici, obaveza dostavljanja uverenja o plaćenim porezima za učestvovanje u postupcima javne nabavke i spremnost za reprogramiranje poreskih obaveza. Tokom 2017. godine pokrenuta je obimna inicijativa za naplatu što većeg iznosa neizmirenih poreskih obaveza, i ako što je navedeno u prethodno odeljku, 19.2., Skupština opštine je, u decembru 2017., odobrila akcioni plan kojim se unapređuje naplata. Zaposleni koji rade na poslovima poreske inspekcije i kontrole kao prioritet postavljaju naplatu većih iznosa neizmirenih obaveza i vrše terenske kontrole da provere usaglašenost poreskih prijava sa fizičkom imovinom, kao i sa informacijama iz katastra nepokretnosti. Shodno godišnjem planu, u 2018. godini je bilo planirano 160 terenskih inspekcija, a toliko je i sprovedeno. Međutim, za potpunu efektivnost naplate poreza potrebno je više zaposlenih. Ocena: „B“.

19.4. Praćenje docnji vezanih za javne prihode

Kao i mnoge druge lokalne samouprave, Knjaževac je nasledio značajan iznos docnji kada je opština 2009. godine preuzela odgovornost za naplatu poreza na imovinu. Veći deo tog iznosa mogao se pripisati propalim preduzećima i preminulim vlasnicima nepokretnosti. Kamata na neplaćene poreze na imovinu i druge poreze teče sve do izmirenja. Kamata se može delimično otpisati ako poreskom obvezniku bude odobren reprogram duga sve dok se obveznik pridržava tog programa, ali ako ne postupa po njemu sva kamata se ponovo pripisuje glavnici. Kretanja poreskih docnji prikazana su u tabeli 3.3. u daljem tekstu.

Tabela 3.3: Naplata poreza i docnji, 2016-2017.

U 000 RSD

	Docnje na dan 1.1.2016.	Iznos utvrđen u 2016.	Iznos naplaćen u 2016.	Docnje na dan 1.1.2017.	Iznos utvrđen u 2017.	Iznos naplaćen u 2017.	Docnje na dan 1.1.2018.
Porez na imovinu							
Osnovica	74.321	52.451	42.533	80.840	60.393	56.310	88.776
Kamata	65.363			68.535			76.722
Ukupno	139.684	52.451	42.533	149.375	60.393	56.310	165.497
Naknada za zaštitu životne sredine							
Osnovica	16.311	20.426	12.069	21.940	15.219	15.866	34.809
Kamata	7.006			8.488			10.895
Ukupno	23.317	20.426	12.069	30.427	15.219	15.866	45.704
Taksa za isticanje imena firme							
Osnovica	24.470	8.391	9.469	31.854	9.130	11.199	30.412
Kamata	17.367			19.274			22.446

Ukupno	41.837	8.391	9.469	51.129	9.130	11.199	52.858
Naknada za korišćenje javnog prostora							
Osnovica	45.752	1.490	3.409	46.278	3.182	4.493	44.125
Kamata	53.814			55.121			58.839
Ukupno	99.566	1.490	3.409	101.399	3.182	4.493	102.964
Sve ukupno							
Osnovica	160.855	81.269	67.480	180.912	87.924	87.868	198.123
Kamata	143.550			151.418			168.901
Ukupno	304.404	81.269	67.480	332.330	87.924	87.868	367.023

Izvor: Opština Knjaževac, Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda

Kao što je prikazano u tabeli iznad, postoje značajne nenaplaćene docnje koje uzrokuju da kamate iznose više od 45 odsto ukupnog duga. Opština je svesna da je veći deo ovoga u stvarnosti nenaplativ, ali se dugovanja ne otpisuju kako bi opština ostvarila svoja prava u stečajnim postupcima. Mora se napomenuti da je u 2017. naplata bila skoro jednaka planiranim prihodima. Obzirom da je iznos nenaplaćenog duga skoro četiri puta veći od godišnje naplate, ocena je „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-19 (M2)	B	
19.1. Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode	A	Poreski obveznici se različitim metodama obaveštavaju o svojim obavezama.
19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode	A	Identifikacija poreskih obveznika i naplata dugovanja su efikasni.
19.3. Kontrola i istraga vezana za javne prihode	B	Postoji plan za unapređenje naplate koji se odnosi na većinu javnih prihoda, a sprovode se i planovi poreske kontrole.
19.4. Praćenje docnji vezanih za javne prihode	D	Mada postoje dokazi o određenim uspesima ostvarenim u naplati neizmirenih obaveza, docnje vezane za javne prihode iznosile su na kraju 2017. godine više od 400 odsto iznosa naplaćenog u toj godini.

PI-20 Računovodstvo javnih prihoda (M1)

20.1. Podaci o naplati javnih prihoda

Skoro svi prihodi (osim ustupljenih i transfera Ministarstva finansija) koji pripadaju direktno opštini se prikupljaju preko službe lokalne poreske administracije. Svi prihodi, bez obzira da li se prikupljaju preko službe poreske administracije ili neke druge opštinske službe, se uplaćuju na račun opštine u sistemu KRT kojim upravlja Ministarstvo finansija. U okviru ovog sistema prikupljaju se potpuni podaci o svakom prilivu. Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda dostavlja Veću i Ministarstvu finansija mesečni izveštaj podeljen po vrsti prihoda. Ocena: „A“.

20.2. Transfer naplaćenih javnih prihoda

Svi prihodi se istog dana uplaćuju na račun opštine u sistemu KRT. Ocena „A“.

20.3. Usaglašavanje računa javnih prihoda

Vrši se potpuno mesečno usaglašavanje podataka opštinske uprave sa podacima Uprave za trezor u vezi sa utvrđenim i naplaćenim prihodima, docnjama i uplatama u sistem KRT i to u roku od četiri nedelje

nakon završetka meseca. Pojedinačne račune poreskih obveznika ažurira služba poreske administracije i usaglašavaju se kako uplate pristižu. Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-20 (M1)	A	
20.1. Podaci o naplati javnih prihoda	A	Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda dostavlja Veću i Ministarstvu finansija mesečni izveštaj.
20.2. Transfer naplaćenih javnih prihoda	A	Svi prihodi se istog dana uplaćuju na račun opštine u sistemu KRT.
20.3. Usaglašavanje računa javnih prihoda	A	Vrši se potpuno mesečno usaglašavanje utvrđenih i naplaćenih prihoda, docnji i uplata u sistem KRT. Računi poreskih obveznika se ažuriraju i usaglašavaju kako uplate pristižu.

PI-21 Predvidljivost raspodele sredstava u toku godine (M2)

21.1. Konsolidacija gotovinskih salda

Sva gotovinska salda se vode u sistemu KRT i svakodnevno se konsoliduju. Ocena: „A“.

21.2. Izrada projekcija gotovinskih tokova i njihovo praćenje

Projekcija gotovinskih tokova se izrađuje za fiskalnu godinu i ažurira se kvartalno u odnosu na stvarne gotovinske tokove. Ocena: „B“.

21.3. Podaci o maksimalnim iznosima obaveza

Finansijske rezerve opštine omogućavaju Odeljenju za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda da uveri budžetske korisnike da sve odobrene budžetske aproprijacije za datu godinu mogu u svakom trenutku biti iskorišćene za preuzimanje obaveza. Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda budžetskim korisnicima šalje kvartalno (jedan kvartal unapred) informacije o iznosima za prenos sa aproprijacije, što donekle omogućava veće rashode u drugoj polovini godine. Informaciono-komunikacioni sistem omogućava potpunu kontrolu rashoda budžetskih korisnika u skladu sa ovim odobrenim okvirima. Na početku 2017. godine rezerva je iznosila 51.8 miliona dinara, a na početku 2018. 103.9 miliona dinara. U trenutku vršenja procene (septembar 2018.), budžetska rezerva je iznosila 127 miliona dinara što je oko 15 odsto godišnjih rashoda. Ocena: „A“.

21.4. Značaj izmena budžeta u toku godine

Skupština usvaja rebalanse budžeta nekoliko puta godišnje (šest puta u 2018.) uz puno poštovanje načela transparentnosti. (Rebalans budžeta nije potreban za korišćenje namenskih transfera o kojima opština nije obavestena pre početka svake fiskalne godine, ali Knjaževac nije iskoristio ovu pogodnost). Ocena „C“ odražava relativno veliki broj rebalansa budžeta.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-21 (M2)	B+	
21.1. Konsolidacija gotovinskih salda	A	Sva gotovinski salda se vode u sistemu KRT.

21.2. Izrada projekcija gotovinskih tokova i njihovo praćenje	B	Projekcija gotovinskih tokova se daje na početku godine i ažurira kvartalno.
21.3. Podaci o maksimalnim iznosima obaveza	A	Budžetski korisnici u svakom trenutku mogu preuzeti obaveze do visine svojih aproprijacija.
21.4. Značaj izmena budžeta u toku godine	C	Skupština usvaja rebalanse budžeta četiri ili više puta godišnje uz puno poštovanje načela transparentnosti.

PI-22 Docnje na strani rashoda (M1)

22.1. Stanje docnji na strani rashoda

Zakon o izmenama zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama („Službeni glasnik RS“, br. 113/2017) uvodi novinu – Centralni registar faktura (CRF), koji je, u stvari, sistem (baza podataka) koji je uspostavila i koji održava Uprava za trezor (Ministarstvo finansija) i u kojem se registruju fakture i drugi zahtevi za isplatu izdati od strane poverilaca u komercijalnim transakcijama između subjekata javnog i privatnog sektora. Zakon predviđa obavezu registrovanja faktura u CRF sistem (<https://crf.trezor.gov.rs>) od strane izvođača radova i dobavljača. Kao što je objašnjeno dalje u tekstu (odjeljak 22.2), ukoliko računi nisu plaćeni u roku od 45 dana, opštinskoj upravi se obustavljaju transferi na ime ustupljenih poreskih prihoda. Pored toga, Ministarstvo finansija svakodnevno objavljuje listu svih korisnika javnih sredstava, uključujući i lokalne samouprave, koje imaju docnje sa podacima o iznosu tih docnji (<https://www.mfin.gov.rs/tip-dokumenta/pregled-iz-rino/>). Opština Knjaževac nije imala docnje u periodu 2015 – 2018. Ocena: „A“.

22.2. Praćenje docnji na strani rashoda

Izvođači radova i dobavljači registruju fakture direktno u Centralni registar faktura, koji prati vremenske rokove u vezi sa plaćanjem i obustavlja transfere ustupljenih poreskih prihoda ako ti računi ne budu plaćeni u propisanom roku. Na ovaj način su sve opštine automatski obavestene o bilo kakvim docnjama. Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-22 (M1)	A	
22.1. Stanje docnji na strani rashoda	A	Nema docnji na strani rashoda.
22.2. Praćenje docnji na strani rashoda	A	Vrši se automatski kroz registraciju svih faktura kod Trezora.

PI-23 Kontrola rashoda za plate (M1)

23.1. Povezanost platnog spiska i evidencije zaposlenih

Vlada Republike Srbije postavlja ograničenja u vezi sa brojem zaposlenih u opštinskim upravama, uključujući i zaposlene u lokalnim javnim preduzećima. Na osnovu spiska zaposlenih koji je dostavilo opštinsko Veće opštine Knjaževac, plate svega 72 zaposlena u opštinskoj upravi i 126 zaposlenih u predškolskoj ustanovi i drugim institucijama čiji je osnivač opština, se finansiraju iz opštinskog budžeta. Evidencija zaposlenih i platni spisak nisu neposredno povezani, ali sve promene evidencije zaposlenih (kao npr. prijem u radni odnos ili napredovanje) podležu strogim kontrolama i nikakve izmene nisu moguće bez saglasnosti višeg rukovodioca kadrovske službe. Nadzor nad platnim spiskom vrši rukovodilac Odeljenja za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda i on se usaglašava jednom mesečno u skladu sa promenama iz prethodnog meseca. Ocena: „B“.

23.2. Upravljanje promenama platnog spiska

Platni spisak se ažurira jednom mesečno i odražava promene evidencije zaposlenih. Odeljenja za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda koje upravlja platnim spiskom je potvrdilo da su retroaktivne izmene veoma retke i daleko su ispod nivoa od 3 odsto godišnjih rashoda za plate zaposlenih. Ocena: „A“.

23.3. Interna kontrola platnog spiska

Kao što je već objašnjeno u odeljku 23.1, postoji stroga hijerarhijska kontrola izmena evidencije zaposlenih i platnog spiska. Pristup programu za obradu plata je strogo kontrolisan što omogućava integritet podataka i uvek ostavlja revizorski trag. Ocena: „A“.

23.4. Revizija platnog spiska

Podaci o zaposlenima u svim JLS podležu eksternom inspekcijskom nadzoru koji jednom godišnje sprovodi republička vlast da bi se utvrdilo da li su sva radna mesta sistematizovana, da li zaposleni zaista rade na tim radnim mestima i da li su zarade pravilno utvrđene u skladu sa stručnom spremom i radnim stažem zaposlenih. Ocena je „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Objašnjenje za ocenu iz 2018.
PI-23 (M1)	B+	
23.1. Povezanost platnog spiska i evidencije zaposlenih	B	Mada nema automatskih veza između evidencije zaposlenih i platnog spiska, platni spisak se menja samo uz odobrenje rukovodioca.
23.2. Upravljanje promenama platnog spiska	A	Platni spisak se ažurira jednom mesečno a retroaktivne promene su veoma retke.
23.3. Interna kontrola platnog spiska	A	Postoji stroga hijerarhijska kontrola izmena evidencije zaposlenih i platnog spiska koje uvek ostavljaju revizorski trag.
23.4. Revizija platnog spiska	A	Vrši se sistematski godišnji inspekcijski nadzor svih podataka o zaposlenima kako bi se osiguralo da su radna mesta sistematizovana i da su zaposleni plaćeni u skladu sa stručnom spremom i radnim stažem.

PI-24 Javne nabavke (M2)

24.1. Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki

Podaci o javnim nabavkama su tačni i potpuni i obuhvataju opštinsku upravu i indirektno budžetske korisnike. Iznenadujuće je da u 2016. godini nije bilo zaključenih ugovora za radove, obzirom da ih je u 2017. godini bilo 14. Prosečna godišnja vrednost ugovora iz 2016. i 2017. (130 miliona dinara) približno iznosi 30 odsto od prosečne godišnje vrednosti budžetiranih rashoda za robu i usluge i kapitalne investicije (400 miliona dinara) u ove dve godine. Plaćanja javnim preduzećima su godišnje iznosila oko 90 miliona dinara i verovatno nisu obuhvaćena podacima za javne nabavke. Čak i kada bi ove vrednosti bile obuhvaćene, i dalje ostaje velika nesrazmera između vrednosti ugovora prikazanih podacima za javne nabavke i vrednosti ukupnih rashoda za robu, usluge i kapitalne investicije. Knjaževac je imao samo komercijalnu reviziju; ne postoje izveštaji eksterne revizije o tačnosti podataka o javnim nabavkama. Obzirom da je upitno da li podaci obuhvataju više od polovine ukupne vrednosti javnih nabavki, ocena je „D“.

24.2. Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki

Javne nabavke sprovedene 2016. i 2017. godine neposredno finansirane iz opštinskog budžeta sumirane su u tabeli 3.4 u daljem tekstu. Samo dva ugovora potpisana su nakon sprovedenog pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem. Svi postupci javnih nabavki male vrednosti oglašeni su na internet stranici opštine i Portalu javnih nabavki. Međutim, razlika između zabeleženih vrednosti ukupnih rashoda za robu, usluge i kapitalne investicije i ugovora prikazanih podacima za javne nabavke čine upitnim činjenicu da je više od 60 odsto rashoda ugovoreno kompetitivnom procedurom. Ocena: „D“.

Tabela 3.4: Javne nabavke, 2016-2017.

U 000 RSD

2016.	Roba (broj ugovora)	Usluge (broj ugovora)	Radovi (broj ugovora)	Ukupno (broj ugovora)
Otvoreni postupak	31.000 (2)	-	-	31.000 (2)
Javna nabavka male vrednosti	8.854 (6)	14.323 (17)	-	23.177 (23)
Pregovarački postupak	-	871 (1)	-	871(1)
Ukupno	39.854 (8)	15.194 (18)		55.048 (26)
2017.				
Otvoreni postupak	36.500 (2)	41.133 (2)	75.788 (4)	153.421 (8)
Javna nabavka male vrednosti	11.350 (11)	18.389 (13)	9.306 (9)	39.045 (33)
Pregovarački postupak		976(1)		976 (1)
Restriktivni postupak			9.345 (1)	9.345 (1)
Ukupno	47.850 (13)	60.497 (16)	94.439 (14)	202.786 (43)

Izvor: Opština Knjaževac, Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda

24.3. Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama

Pet od šest ključnih elemenata informacija su u principu dostupne javnosti (pravni i regulatorni okvir, planovi javnih nabavki, pozivi za podnošenje ponuda, podaci o zaključenim ugovorima i podaci o rešavanju po žalbama). Kao što je pojašnjeno u odeljku 24.1, upitno je da li su podaci o planu javnih nabavki, javnim pozivima i dodeli ugovora potpuni. Godišnji statistički podaci o realizovanim javnim nabavkama se ne objavljuju. Ocena: „D“.

24.4. Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki

Republička Komisija za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki zadovoljava svih 6 kriterijuma:

- (1) Članovi Komisije nisu uključeni u donošenje odluka o javnim nabavkama i dodelu ugovora.
- (2) Iako su takse za podnošenje žalbi dovoljno visoke da odvrte nesolidne žalioce (60.000 RSD za ugovore vrednosti od 400.000 do 3 miliona RSD; 120.000 RSD za ugovore vrednosti do 120 miliona RSD; i 0,1 odsto vrednosti ugovora za ugovore preko tog iznosa), one ipak ne sprečavaju pristup žalbenom postupku.
- (3) Komisija sledi jasno definisane procedure koje su i dostupne javnosti.
- (4) Komisija ima pravo da obustavi postupak javne nabavke.
- (5) Komisija donosi odluke u propisanim rokovima.
- (6) Odluke Komisije su obavezujuće za sve strane (mada je moguće pobijati ih u upravnom sporu).

Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-24 (M2)	D+	
24.1. Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki	D	Podaci o javni nabavkama obuhvataju manje od polovine rashoda za robu i usluge i kapitalne investicije.
24.2. Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki	D	Ne može se sa sigurnošću tvrditi da je više od 60% rashoda za robu, usluge i kapitalne investicije ugovoreno kompetitivnim postupkom.
24.3. Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama	D	Objavljuje se pet od ukupno šest elemenata; nedostaju samo godišnji statistički podaci o javnim nabavkama. Upitno je da li su podaci o planu javnih nabavki, javnim pozivima i dodeli ugovora potpuni.
24.4 Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	A	Sistem za zaštitu prava ponuđača ispunjava svih šest kriterijuma.

PI-25 Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate (M2)

25.1. Razdvojenost zaduženja

Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta i Pravilnik o računovodstvu i računovodstvenim politikama definišu odgovarajuće okvire kojim se osigurava raspodela dužnosti. Ove politike su primenjene u praksi putem opštinske Odluke o organizaciji opštinske uprave. Posvećenost razdvajanju dužnosti je pokazana i time što je, nakon interne revizije postupaka ugovaranja iz 2017. godine, jasno su razdvojena zaduženja za preuzimanje obaveza i vršenje plaćanja. Ocena: „A“.

25.2. Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda

Kao što je objašnjeno u odeljku 22.1, nov softver uveden 2015. godine zahteva da svi ugovori budu registrovani kod Uprave za trezor. Ugovori se odbijaju ukoliko nisu u skladu sa budžetskim okvirima date institucije. Ovo omogućava da nijedna narudžbina ne može biti izdata ako ne postoji konkretna budžetska aproprijacija i ako za to nema raspoložive gotovine. Ocena: „A“.

25.3. Poštovanje propisa i procedura vezanih za isplatu

Sva plaćanja se vrše preko Uprave za trezor, koja će izvršiti plaćanja po ugovoru tek ukoliko su nalozi za plaćanje u odgovarajućem formatu i sa dvostrukim potpisom, kao i dodatnom dokumentacijom koja opravdava svako plaćanje. Sva plaćanja se adekvatno odobravaju i opravdavaju, bez izuzetka. Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-25 (M2)	A	
25.1. Razdvojenost zaduženja	A	Nakon interne revizije odgovornosti i zaduženja su razdvojeni.
25.2. Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda	A	Nov softver sprečava preuzimanje obaveza bez budžetske aproprijacije i dostupne gotovine.
25.3. Poštovanje propisa i procedura vezanih za isplatu	A	Sva plaćanja se odobravaju i opravdavaju na adekvatan način.

PI-26 Interna revizija (M1)

26.1. Obuhvat interne revizije (IR)

Interna revizija je u 2017. godini obavljala određene aktivnosti uz pomoć RELOF-a. Turistički inspektor je imenovan na ovu funkciju i trenutno pohađa obuku. Pripremljen je plan revizije a budući interni revizor je sproveo više revizija različitih opštinskih službi. Međutim obuhvat revizije je bio značajno ispod 50 odsto rashoda. Smatra se da interna revizija nije formalno postojala 2018. godine jer ova službenica nije bila u stanju da završi obuku i sprovede dve revizije uz mentorsku podršku koje su joj potrebne za sticanje licence. Međutim, i u 2018. godini nastavljene su određene savetodavne aktivnosti. Ocena: „D“.

26.2. Priroda revizije i standarda koji se primenjuju

Internim revizijama su analizirani učinak sistema (javne nabavke i predškolsko obrazovanje u 2017., planiranje i izvršenje budžeta u 2018.) i adekvatnost internih kontrola. Ocena: „B“.

26.3. Vršenje interne revizije i izveštavanje

Obe planirane revizije iz programa za 2017. su realizovane, kao i dve planirane revizije za 2018. a izveštaji su podneti predsedniku opštine, subjektu revizije i Odeljenju za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda. Ocena: „C“.

26.4. Odgovor na internu reviziju

Mada još uvek nije bilo sistematskog naknadnog rada, preduzete su mere, kao što je navedeno u odeljku 25.1, da se pojedine preporuke revizije sprovedu u delo. Nakon revizija realizovanih u 2017. godini, preduzete su mere da se jasno razdvoje dužnosti i da se unapredi usaglašenost institucija čiji je osnivač opština sa zahtevima Zakona o javnim nabavkama. Ocena: „C“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Objašnjenje za ocenu iz 2018.
PI-26 (M1)	D+	
26.1 Obuhvat interne revizije (IR)	D	Obuhvat je bio ograničen u 2017., a interna revizija trenutno nije u funkciji.
26.2. Priroda revizije i standarda koji se primenjuju	B	Revizije u 2017. i 2018. su bile usmerene na učinak sistema u skladu sa međunarodnim standardima.
26.3. Vršenje interne revizije i izveštavanje	C	Planirane revizije su sprovedene a izveštaji su podneti predsedniku opštine, subjektima revizije i Odeljenju za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda.
26.4. Odgovor na internu reviziju	C	Pojedine preporuke su sprovedene.

Stub 6: Računovodstvo i izveštavanje

Ovaj stub sadrži tri pokazatelja učinka: PI-27 se odnosi na integritet finansijskih podataka, a PI-28 i 29 se bave finansijskim izveštavanjem u toku godine odnosno godišnjim finansijskim izveštajima.

PI-27 Integritet finansijskih podataka (M2)

27.1. Usaglašavanje bankovnih računa

Sve transakcije opštine, uključujući i transakcije indirektnih budžetskih korisnika, vrše se kroz sistem KRT, uz svakodnevno usaglašavanje sa evidencijom opštine. Ocena „A“.

27.2. Privremeni računi

O svim prilikama se prikupljaju potpune informacije. Nedostatak bilo kakvih podataka doveo bi do pokretanja istrage bez odlaganja. Ne koriste se privremeni računi. Ocena: „nije primenljivo“.

27.3. Računi akontacionih plaćanja

Osim akontacionih plaćanja izvođačima radova u skladu sa ugovorima o nabavci radova, opština ne vrši akontaciona plaćanja. Akontaciona plaćanja izvođačima radova plaćaju se prema situacijama i usaglašavaju na kraju godine. Mesečno ili kvartalno usaglašavanje neophodno je za ocenu višu od „C“, tako da je ovde ocena „C“.

27.4. Procesi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka

Ne postoji posebna organizaciona jedinica zadužena za obezbeđivanje integriteta finansijskih podataka. Međutim, pristup informacionom sistemu je pod kontrolom i nadzorom i svaka izmena ostavlja revizorski trag. Sistem ne dozvoljava retroaktivne izmene podataka. Ocena „B“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-27 (M2)	B	
27.1. Usaglašavanje bankovnih računa	A	Sve transakcije iz opštinskog budžeta vrše kroz KRT uz svakodnevno usaglašavanje podataka banke i opštine.
27.2. Privremeni računi	Nije primenljivo	Ne postoje privremeni računi.
27.3 Računi akontacionih plaćanja	C	Akontaciona plaćanja izvođačima radova knjiže se u skladu sa situacijama, a neizmireni iznosi se usaglašavaju na kraju godine.
27.4. Procesi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka	B	Pristup podacima i izmene su ograničene i evidentiraju se uz postojanje revizorskog traga.

PI-28 Budžetski izveštaji u toku godine (M1)

28.1 Obuhvat i uporedivost izveštaja

Sistem Trezora sadrži sve informacije potrebne za izradu izveštaja o prihodima i rashodima, prema svim klasifikacijama, u svakom trenutku. Izrađuju se mesečni izveštaji o prihodima i rashodima prema svim klasifikacijama (kojima su u potpunosti obuhvaćeni indirektni budžetski korisnici) podnose se Ministarstvu finansija u roku od 15 dana od isteka svakog meseca u skladu sa pravilnikom Ministarstva finansija o izveštavanju. (Obzirom da se izveštaji istog nivoa detaljnosti kao prvobitni budžet objavljuju tek nakon šest i devet meseci, ocena za PI – 9 je smanjena na B na osnovu toga da su samo četiri osnovna elementa dostupna javnosti). Ocena: „A“.

28.2. Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine

Izveštaje izrađuje Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda u roku od 15 dana od isteka svakog meseca. Ocena: „A“.

28.3. Tačnost budžetskih izveštaja u toku godine

Ne postoje značajniji razlozi za zabrinutost u pogledu tačnosti podataka. Detaljna analiza izvršenja budžeta objavljuje se na 6 meseci, ali izveštajima nisu obuhvaćene obaveze. Ocena: „B“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-28 (M1)	B+	

28.1. Obuhvat i uporedivost izveštaja	A	Detaljni mesečni izveštaji se podnose Ministarstvu finansija u skladu sa svim klasifikacijama.
28.2. Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine	A	Izveštaji se dostavljaju Ministarstvu finansija u roku od 15 dana od isteka svakog meseca.
28.3 Tačnost budžetskih izveštaja u toku godine	B	Izveštajima su obuhvaćena samo plaćanja ali ne i obaveze.

PI-29 Godišnji finansijski izveštaji (M1)

29.1. Sveobuhvatnost godišnjih finansijskih izveštaja

Izveštaji se izrađuju u skladu sa aktom Ministarstva finansija iz 2006. godine i sadrže potpune informacije o prihodima i rashodima, finansijskoj aktivi i pasivi i izveštaj o gotovinskim tokovima. Precizno poređenje sa izvornim budžetom je moguće po osnovu različitih klasifikacija. Međutim, izveštaj ne obuhvata i materijalna sredstva, što je uslov za ocenu „A“. Ocena: „B“.

29.2. Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju

Zakon nalaže da Skupština opštine mora da usvoji revidirane finansijske izveštaje, i da ga do 15. juna podnese Ministarstvu finansija. Ovi izveštaji obuhvataju bilans stanja i finansija kao i prihode i rashode, kao i usklađivanja različitih izveštaja i belešku o računovodstvenim politikama. Državna revizorska institucija (DRI) do 15. aprila donosi odluku o tome da li će vršiti reviziju određene JLS. Ako DRI ne odluči da sprovede reviziju, JLS mora pre kraja aprila da angažuje komercijalne revizore koji će sprovesti finansijsku reviziju u veoma kratkom roku da bi se ispoštovali propisani rokovi, pri čemu završni račun mora biti predat revizorima najkasnije u roku od 4 meseca nakon isteka godine. Ovo je bio slučaj od 2015. do 2017. godine kada je revizija započeta u aprilu mesecu, a nalaz revizije predat Skupštini na razmatranje pre 15. juna. Nije moguće utvrditi tačan datum početka revizije u 2017. godini, ali je u 2018. godini to bilo u drugoj polovini aprila meseca. Ocena „B“.

29.3. Računovodstveni standardi

Godišnji finansijski izveštaji se izrađuju u skladu sa aktom Ministarstva finansija iz 2006. godine. Finansijski izveštaji opštine Knjaževac za 2017. godinu su u skladu sa članom 79 Zakona o budžetskom sistemu. Finansijski izveštaji su dati u konzistentnom formatu i odgovaraju standardima propisanim *Pravilnikom o načinu pripreme, sastavljanja i podnošenja finansijskih izveštaja korisnika budžetskih sredstava, korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i budžetskih fondova*¹¹ i vladinom *Uredbom o budžetskom računovodstvu*¹². Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-29 (M1)	B+	
29.1. Sveobuhvatnost godišnjih finansijskih izveštaja	B	Izveštaji sadrže potpune informacije o prihodima i rashodima, finansijskoj aktivi i pasivi i izveštaj o gotovinskim tokovima, ali ne i o materijalnim sredstvima.
29.2. Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju	B	Izveštaji se dostavljaju u roku od četiri meseca od isteka godine.

¹¹ Pravilnikom o načinu pripreme, sastavljanja i podnošenja finansijskih izveštaja korisnika budžetskih sredstava, korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i budžetskih fondova, *Službeni glasnik RS, br. 18/2015 i 104/2018*

¹² Uredba o budžetskom računovodstvu, *Službeni glasnik RS, br. 125/2003 i 12/2006*

29.3. Računovodstveni standardi	A	Izveštaji su dosledni iz godine u godinu, i usaglašeni su sa nacionalnim regulatornim okvirom.
---------------------------------	---	--

Stub 7: Eksterni nadzor i revizija

Ovim stubom se mere funkcionisanje eksterne revizije (PI-30) i odgovor Skupštine opštine na nalaze eksternih revizora (PI-31).

PI-30 Eksterna revizija (M1)

Državna revizorska institucija (DRI) vrši revizije svih JLS i javnih preduzeća, kao i poslovanja centralne vlade, ali nema resurse za kompletan obuhvat svake godine, te stoga svake godine bira JLS koje će biti predmet revizije. U slučaju da JLS nije predmet revizije DRI, JLS je u obavezi da odabere komercijalne revizore koji će sprovesti ograničenu reviziju finansijskog poslovanja. DRI ne učestvuje u selekciji komercijalnih revizora, niti vrši nadzor kvaliteta ni obima revizije koju sprovode komercijalni revizori.

30.1. Obuhvat revizije i standardi

U većini godina JLS podležu ograničenoj reviziji finansijskih izveštaja koju sprovode komercijalni revizori, a koji obraćaju vrlo malo pažnje na funkcionisanje sistema ili poštovanje zakonskih obaveza. Ovo je bio slučaj u svakoj od godina između 2015. i 2017. (DRI nije sprovodio reviziju u Knjaževcu od 2013.). Ocena je „D“.

30.2. Podnošenje izveštaja revizije zakonodavnoj vlasti

Izveštaji revizije za 2015. i 2017. podneti su Skupštini u roku od tri meseca od kada je revizor primio nacрте finansijskih izveštaja (za sve tri godine revizija je započeta u drugoj polovini aprila meseca, dok su izveštaji podneti Skupštini na razmatranje 5. jula 2016., 17. juna 2017. i 15. juna 2018. godine za prethodne godine). Ocena: „A“.

30.3. Naknadno postupanje po izveštajima eksterne revizije

Ovo pitanje se ne javlja u situacijama kada se sprovede samo ograničena revizija finansijskih izveštaja nakon koje se ne upućuju preporuke. Ocena za ovu dimenziju je „nije primenljivo“.

30.4. Nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI)

Predsednika i članove Saveta DRI bira Narodna skupština na predlog nadležnog odbora i to na period od pet godina; oni mogu biti birani najviše dva puta (član 19 Zakona o DRI, sa izmenama i dopunama iz 2010. godine). DRI je nezavisna od izvršne vlasti u pogledu izrade programa svog rada i izvršenja svog budžeta; ona ima neograničen pristup svim informacijama. Saglasnost na njen budžet daje Narodna skupština (član 51 Zakona o DRI), ali se čini da krajnju kontrolu nad iznosom usvojenog budžeta ima Ministarstvo finansija. Pošto DRI nije nezavisna od izvršne vlasti kada je reč o utvrđivanju iznosa njenog budžeta, ocena je „C“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-30 (M1)	D+	
30.1. Obuhvat revizije i standardi	D	Između 2015. i 2017. godine sprovedene su samo revizije finansijskih izveštaja ograničenog dometa. Nema informacija o reviziji JP.

30.2. Podnošenje izveštaja revizije Skupštini Opštine	A	Izveštaji o ograničenoj reviziji finansijskih izveštaja podneti su Skupštini u roku od 2 meseca od kako je revizor primio finansijske izveštaje.
30.3. Naknadno postupanje po izveštajima eksterne revizije	Nije primenljivo	Izveštaji komercijalne revizije između 2015. i 2017. godine nisu doveli do preporuka na koje je bilo potrebno odgovarati.
30.4. Nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI)	C	Predsednike i članove Saveta DRI bira Narodna skupština i DRI je nezavisna od izvršne vlasti u svom radu. Međutim, njen budžet u krajnjoj instanci kontroliše izvršna vlast.

PI-31 Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije (M2)

31.1. Dinamika razmatranja izveštaja revizije

Izveštaji revizije dostavljaju se Skupštini zajedno sa godišnjim završnim računima. Međutim, osim ako nema revizije DRI, nema mesta značajnijem razmatranju, kao što je bio slučaj između 2015. i 2017. godine, te Skupština usvaja ove izveštaje u kratkom vremenskom roku. PEFA sekretarijat smatra da osim ukoliko Skupština ne insistira na temeljnim revizijama svake godine, onda ona i ne smatra da je opštinska uprava odgovorna, te je ocena „D“.

31.2. Slušanja o nalazima revizije

Slušanja nisu organizovana. Nalaz revizora je obuhvaćen završnim računom i u sklopu njega se i razmatra na zasedanju Skupštine. Ocena: „D“.

31.3. Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji

Revizorski izveštaji nisu dali osnova za preporuke koje bi razmatrane od strane Skupštine. Ocena: „Nije primenljivo“.

31.4. Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije

Kako nije došlo do značajnijeg nadzora, ocena je „nije primenljivo“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-31 (M2)	D	
31.1. Dinamika razmatranja izveštaja revizije	D	Nije bilo temeljnih revizija, tako da Skupština ne smatra opštinsku upravu odgovornom.
31.2. Slušanja o nalazima revizije	D	Slušanja nisu organizovana.
31.3. Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji	Nije primenljivo	Revizorski izveštaji nisu dali osnova za preporuke koje bi razmatrane od strane Skupštine.
31.4. Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije	Nije primenljivo	Nije došlo do značajnijeg nadzora.

Poglavlje 4: Zaključci o analizi sistema za upravljanje javnim finansijama

4.1 Objedinjena analiza učinka u upravljanju javnim finansijama

1. Nalazi procene za svaki pokazatelj sumirani su prema svakom od četiri stuba koji čine okvir za merenje učinka upravljanja javnim finansijama.

4.1.1. Pouzdanost budžeta

2. Ustupljeni porezi na dohodak i drugi ustupljeni porezi sa centralnog nivoa čine oko 28 odsto sredstava koje republika obezbeđuje za Knjaževac. Najveći udeo u ukupnim prihodima imaju transferi sa centralnog nivoa, i to u iznosu od oko 57 odsto ukupno. Ukupni ostvareni prilivi po osnovu transfera sa centralnog nivoa bili su veći od budžeta u sve tri posmatrane godine (+3,5 odsto, +6,1 odsto odnosno +12,4 odsto). Izvorni prihodi bili su značajno ispod nivoa iznosa predviđenog budžetom u toku sve tri godine (ostvareni prihodi su iznosili 40,1 odsto, 48,0 odsto i 58,9 odsto budžeta u posmatranim godinama), prvenstveno usled potpuno nerealnih procena prihoda od poreza na imovinu. Zbog toga su stvarno izvršeni rashodi opali za 19,3 odsto ispod budžetskog nivoa 2015., 15,6 odsto u 2016. i 7,9 odsto ispod budžeta u 2017. (ocena „D“ za pokazatelj PI-1). Varijansa rashoda iskazanih prema funkcionalnoj klasifikaciji bila je relativno mala (mereno kriterijumima PEFA) u 2016. (5,1 odsto), ali znatno veća u 2015. (17,6 odsto) i 2017. (19,2 odsto) (ocena „D“ za pokazatelj PI-2.1). Ne postoji konzistentnost kod ovih varijansi, kao ni kod varijansi koje se odnose na ekonomsku klasifikaciju (17,7 odsto, 15,3 odsto i 11,4 odsto za posmatrane godine, 2015-2017.). (ocena „D“ za pokazatelj PI-2.2). Rashodi nisu izvršavani iz budžetske rezerve tokom perioda od 2015. do 2017.

4.1.2. Transparentnost javnih finansija

3. Sistem trezora kroz koji prolaze svi prihodi i rashodi lokalne samouprave sadrži dovoljno informacija da se omogući poređenje između budžeta i izvršenja prema administrativnoj, funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji (PI-4). (Međutim, Vlada ne izrađuje takva poređenja za rashode lokalnih samouprava u celini.) Informacije koje se podnose Skupštini opštine u okviru predloga budžeta zahtevaju unapređenja kako bi se zadovoljili standardi PEFA (ocena „D“ za PI-5). Pokrenuto je izveštavanje o učinku u odnosu na ciljne vrednosti za svaki program iz programske strukture budžeta lokalne samouprave, ali je potrebno unaprediti način na koji su ciljevi formulisani. Učinak javnih službi nije nezavisno vrednovan, mada bi trebalo napomenuti da ograničena priroda odgovornosti lokalnih samouprava otežava merenje i vrednovanje učinka (PI-8). Informacije koje se pružaju građanima na zadovoljavajućem su nivou (ocena „B“ za PI-9).

4.1.3. Upravljanje aktivom i pasivom

4. Potpuni finansijski izveštaji se objavljuju za javna i javna komunalna preduzeća čiji je osnivač opština, ali se ne objavljuju konsolidovani izveštaji niti analize fiskalnih rizika sa kojima se opština suočava (PI-10). Investicije se planiraju u skladu sa opštinskom strategijom održivog razvoja 2009-2020., a realizacija projekata se redovno prati i o njoj se izveštava (PI-11). Rad javnih preduzeća se delotvorno prati, kao i nefinansijska imovina opštine, ali je popis imovine nepotpun i nedostaju podaci o njenoj vrednosti. Prihodi od otuđenja imovine su beznačajni (PI-12). Knjaževac trenutno nema neizmirenih obaveza po osnovu zaduživanja (PI-13).

4.1.4. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika

5. Knjaževac nije bio u mogućnosti da opredeli ljudske resurse za funkciju srednjoročnog fiskalnog i planiranja rashoda (PI-15 i PI-16). Budžet se izrađuje u skladu sa ustaljenom procedurom, mada se

smernice o ekonomskim pretpostavkama sa republičkog nivoa dostavljaju više meseci po isteku zakonskog roka. Shodno tome, opština ima veoma malo vremena da pripremi konačni predlog budžeta koji Skupština razmatra i usvaja pre isteka godine (PI-17 i PI-18).

4.1.5. Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta

6. Ostvaren je značajan napredak u proširenju baze obveznika poreza na imovinu, a primenjuju se i mehanizmi za podsticanje ispunjavanja poreskih obaveza i proveru ispravnosti poreskih prijava. Neizmirene poreske obaveze (poreske docnje) i dalje su problem, a značajan deo njih nasleđen je 2009. godine kada je odgovornost za naplatu poreza prenet sa republičke na lokalnu vlast. Otpis potraživanja se ne praktikuje zbog potrebe opštine da zadrži poziciju poverioca po osnovu potraživanja u stečajnim postupcima (PI-19). Izveštaji o ukupnim prihodima se objavljuju jednom mesečno i ti prihodi se usaglašavaju, a računi pojedinačnih poreskih obveznika se ažuriraju kako uplate pristižu (PI-20). Novim softverom se sprečava preuzimanje obaveza bez postojanja raspoloživih sredstava (PI-25.3), a planiranje gotovinskih tokova omogućava budžetskim korisnicima da u svakom trenutku preuzmu obaveze do visine svojih aproprijacija (PI-21). Ne postoje docnje na strani rashoda (PI-22). Kontrole isplate zarada su delotvorne, a na godišnjem nivou se organizuje eksterni inspekcijski nadzor da bi se osiguralo da su sva radna mesta sistematizovana i da zaposleni primaju odgovarajuće zarade u skladu sa svojim kvalifikacijama, zaduženjima i radnim stažom (PI-23). Opština upravlja javnim nabavkama na zadovoljavajući način (uključujući javne nabavke indirektnih budžetskih korisnika), ali postoje sumnje u vezi sa potpunosti informacija i sprovođenja kompetitivnog postupka u dovoljnoj meri (PI-24). Mehanizmi interne kontrole su pod pritiskom zbog smanjenja broja zaposlenih a interna revizija još uvek nije u potpunosti uspostavljena (PI-26).

4.1.6. Računovodstvo i izveštavanje

7. Usaglašavanje bankovnih salda po izvršenju budžetskih transakcija vrši se svakodnevno. Ne koriste se privremeni računi, a avansne isplate se knjiže bez odlaganja i usaglašavaju na kraju godine. Postoje mehanizmi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka (PI-27). Finansijski izveštaji koji se izrađuju u toku godine i na kraju nje zadovoljavajućeg su kvaliteta; međutim, godišnji finansijski izveštaji obuhvataju samo rashode, ne i obaveze (PI-28 i 29).

4.1.7. Eksterni nadzor i revizija

8. Državna revizorska institucija svake tri do četiri godine sprovodi temeljnu reviziju lokalnih samouprava u Srbiji u skladu sa međunarodnim standardima. U toku drugih godina, komercijalna revizija sprovodi reviziju finansijskih izveštaja ograničenog dometa. Javna preduzeća spadaju u domen DRI, ali je njihov obuhvat manje detaljan. Državna revizorska institucija nije sprovela reviziju u Knjaževcu između 2015. i 2017. godine, te tako ne postoje značajniji nalazi revizije na koje bismo se mogli osvrnuti u ovom izveštaju. Republička vlada kontroliše i ograničava sredstva koja su na raspolaganju DRI (PI-30). Skupština je u maloj meri uključena u naknadne aktivnosti u skladu sa preporukama revizije (PI-31).

4.2 Delotvornost okvira za internu kontrolu

9. Sistem za internu kontrolu trebalo bi da doprinese ostvarenju četiri cilja: (1) obavljanju aktivnosti na uredan, etički, ekonomičan, efikasan i delotvoran način; (2) ispunjenju računovodstvenih obaveza; (3) poštovanju pozitivnih zakona i propisa; i (4) čuvanju sredstava od gubitka, zloupotrebe i oštećenja. Analizom učinka sistema za internu kontrolu razmatra se pet kontrolnih komponenti: (1) kontrolno okruženje; (2) procena rizika; (3) kontrolne aktivnosti; (4) informisanje i komunikacije; i (5) praćenje.

10. Kontrolno okruženje zavisi od pravnog i regulatornog okvira i njegove primene u praksi. Zakonom o budžetskom sistemu (2009.) uređen je rad interne revizije i interne finansijske kontrole (i inspekcije) (članovi 80-89). Među drugim relevantnim propisima su Zakon o lokalnoj samoupravi (2007.), Zakon o javnom dugu (2005.), Zakon o javnim nabavkama (2013.), Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja

zaposlenih u javnom sektoru (2015.) i Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji (2005.). U kontekstu lokalne samouprave, učinak jedinice lokalne samouprave zavisice od integriteta njenog rukovodstva i zaposlenih, načina na koji se upravlja radom organizacije, organizacione strukture (uključujući odgovarajuću razdvojenost zaduženja i mehanizama za izveštavanje), upravljanja ljudskim resursima i stručnih veština zaposlenih. Predsednik opštine je odgovoran da da ton sa vrha i usvajanje strategije za minimiziranje rizika po pružanje kvalitetnih javnih usluga. Opština je uspela da održi funkcionalnost u pružanju usluga u periodu 2015-2018. godina uprkos smanjenju zaposlenih za jednu trećinu u odnosu na 2013. godinu.

11. Pored teškoća sa kojima se opština Knjaževac suočava usled kvalifikacione strukture zaposlenih, glavni rizici za opštinu su nedovoljna naplata izvornih prihoda opštine, odsustvo investicija koje bi dovele do povećanja prihoda i mogućnost da se u postupku javne nabavke ne ostvari najveća vrednost. Biće potrebno stalno se usredsređivati na uvećanje lokalnih javnih prihoda kako bi se obezbedila sredstva za rad javnih službi za koje je zadužena opština.

12. Čini se da interne kontrole u opštinskoj upravi funkcionišu na zadovoljavajući način, ali interna revizija još uvek nije u potpunosti funkcionalna. Eksterna revizija DRI nije sprovedena u poslednjih nekoliko godina. Praćenje učinka u pružanju javnih usluga još uvek je u povelju, a prvi (neobjavljeni) izveštaji o ostvarenju ciljeva su podneti republičkoj vlasti u septembru 2018. godine.

4.3 Prednosti i slabosti u upravljanju javnim finansijama

4.3.1. Opšta finansijska disciplina

13. Ograničenja postavljena na zaduživanje i sankcije koje se primenjuju na lokalne samouprave koje ne plate dospele obaveze u roku od 45 dana snižavaju rizik od nekontrolisane prekomerne potrošnje. Međutim, od 2015. do 2017. godine iznosi utvrđeni budžetima nisu predstavljali dovoljno preciznu procenu izvornih prihoda, a kapitalne investicije izvršene su u obimu znatno manjem nego što je bilo predviđeno.

4.3.2. Strateška raspodela resursa

14. Knjaževac još uvek nije uveo srednjoročno fiskalno i planiranje rashoda, a na planiranje javnih investicija negativno utiče kontrola republičke vlasti i odsustvo srednjoročnog planiranja namenskih transfera od kojih zavisi značajan deo investicija lokalnih samouprava. Još uvek nisu uspostavljeni novi mehanizmi na centralnom nivou za unapređeno planiranje javnih investicija, ali će oni svakako imati mali direktan uticaj na lokalne samouprave jer je većina ulaganja na lokalnom nivou daleko ispod minimalnih iznosa od kojih počinju da se primenjuju nova pravila.

4.3.3. Efikasna upotreba resursa za pružanje usluga

15. Struktura od 17 programa u okviru kojih se iskazuju rashodi svih lokalnih samouprava (i republičke vlasti) predstavlja prvi korak u pravcu uvođenja budžeta zasnovanog na rezultatima. Međutim, čini se da formulacije programa treba redefinisati kako bi oni bolje odražavali zaduženja i okolnosti lokalnih samouprava. Pored toga, trebalo bi prepoznati da usluge za koje su zadužene lokalne samouprave – lokalna infrastruktura, urbanističko planiranje, sportski objekti i ustanove kulture – nisu najbolje prilagođene merenju standarda pruženih usluga. Analiza troškova redovnog poslovanja (npr. održavanja puteva, javne rasvete) može, sa protokom vremena, pružiti bolji uvid u to gde se može ostvariti veća efikasnost, mada će razlike između situacija u kojima se nalaze lokalne samouprave verovatno zahtevati oprez u tumačenju poređenja ovih troškova.

4.4 Promene učinka u periodu od 2015. godine

16. Knjaževac je kao i većina lokalnih samouprava u Srbiji bio suočen sa nepovoljnijim fiskalnim okruženjem u periodu 2015-2017. nego u 2011-2013., tako da nije moglo biti pomaka u delu koji se odnosi na pouzdanost budžeta. Ipak, sveukupna fiskalna disciplina se održala. Međutim, bilo je unapređenja u drugim oblastima: nije bilo više docnji na strani rashoda, uvedene su nove kontrole obaveza, započeto je sa uvođenjem funkcije interne revizije, uvedeni su konsolidovani izveštaji o radu javnih preduzeća, planiranje javnih investicija a rad lokalne poreske administracije je značajno unapređen. Svi ovi elementi bi trebalo da doprinesu unapređenju efikasnosti pružanja usluga. Baza poreskih obveznika je značajno proširena omogućavajući dodatne prihode u budućnosti. Odsustvo srednjoročnog fiskalnog planiranja ukazuje da i dalje postoji značajan prostor za unapređenje strateške raspodele resursa.

Poglavlje 5: Reforma upravljanja javnim finansijama na nivou države

5.1 Pristup upravljanja reformi javnim finansijama

1. Srbija sprovodi ambiciozan i sveobuhvatan program reforme javne uprave u cilju ispunjavanja standarda za pristupanje Evropskoj uniji (EU). Različiti elementi ovog programa tiču se funkcionisanja privrede i pravosuđa, kao i pružanja javnih usluga. U tom kontekstu, Vlada Srbije sprovodi Program reforme upravljanja javnim finansijama uz tehničku pomoć OECD-a/SIGMA-e, MMF-a, SECO-a i drugih institucija. Njegovi konkretni ciljevi su: (1) unapređenje kvaliteta ekonomskih i fiskalnih projekcija; (2) unapređenje srednjoročnog fiskalnog planiranja i budžetiranja; (3) unapređenje propisa i prakse javnih nabavki; (4) usvajanje standarda interne finansijske kontrole u javnom sektoru (tzv. PIFC) u skladu sa modelom EU (na osnovu strategije i akcionog plana za period od 2017. do 2020); dalji razvoj poslovnih praksi i izveštavanja za rad sistema konsolidovanog računa trezora; i (5) unapređenje rada DRI. Projekat RELOF pruža podršku ovim nastojanjima koje sprovode Ministarstvo finansija, Ministarstvo privrede i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

Reforma UJF u Srbiji je definisana *Programom reforme upravljanja javnim finansijama 2016 – 2020*. koji ima za cilj da pruži okvir za unapređenje makroekonomske stabilnosti. Program ne sadrži nijedan stub, meru ili aktivnost koji se odnose na decentralizaciju UJF, tako da centralni nivo nije sproveo nikakve reforme u smislu decentralizacije UJF, a čini se i da potrebe nižih nivoa vlasti nisu privukle pažnju centralnog nivoa, bar ne u delu koji se tiče UJF.

2. Projekat RELOF pruža podršku za poboljšanje upravljanja javnim finansijama i na lokalnom nivou, pri čemu se usredsređuje na (1) unapređenje finansijskog upravljanja i kontrole (FUK); (2) uvođenje i razvoj interne revizije (IR); (3) unapređenje planiranja i izvršenja budžeta i izveštavanja o njemu, uključujući i na srednji rok; i (4) unapređenje rada lokalne poreske administracije i naplate poreza. Projekat RELOF pruža podršku i za unapređenje finansijskog upravljanja u javnim i javnim komunalnim preduzećima, čiji su osnivači lokalne samouprave, od čijeg rada u velikoj meri zavisi pružanje javnih usluga. Knjaževac je ostvario značajan napredak u pogledu razvoja lokalne poreske administracije, ali ograničenja po pitanju zaposlenih sprečila su ostvarivanje napretka u drugim oblastima u kojima je RELOF obezbedio pomoć.

5.2 Institucionalne napomene

3. I dalje postoji veliki prostor za poboljšanja u pogledu fiskalnog planiranja i planiranja rashoda i daljeg unapređenja programskog budžetiranja. Ovi procesi bi se mogli značajno unaprediti ako bi republička vlast unapredila planiranje javnih investicija tako što bi namenske transfere obezbeđivala u kontinuitetu na period od tri godine (što je već na snazi za nenamenske transfere), umesto što zahteva da sve lokalne

samouprave svake godine konkurišu za projekte. Istovremeno, lokalnim samoupravama je potrebna fleksibilnost u zapošljavanju radnika koji su im potrebni da sprovedu ove reforme upravljanja javnim finansijama, za razliku od ograničenja koja su im nametnuta od 2015. do 2017. godine.

Prilog 1: Pregled ocena po pokazateljima

Pokazatelj	Pokazatelj/dimenzija	Ocena	Obrazloženje za ocenu
HLG-1	Predvidljivost transfera sa višeg nivoa vlasti (M1)	A	
1.1	Razlika između planiranih i izvršenih transfera	A	Stvarni transferi iznosili su 96,3%, 99,8% odnosno 111,0% budžeta za sve tri godine od 2015. do 2017.
1.2	Odstupanja u strukturi namenskih transfera	Nije primenljivo	Lokalne samouprave se ne obaveštavaju o namenskim transferima pre usvajanja budžeta.
1.3	Blagovremenost transfera sa republičkog nivoa u toku godine	A	Transferi se isplaćuju stabilno i predvidljivo.
PI-1	Ukupno izvršeni rashodi	D	Izvršenje je bilo ispod 85% budžeta tokom sve tri godine.
PI-2	Struktura izvršenih rashoda (M1)	D+	
2.1	Struktura izvršenih rashoda po funkciji	D	Varijansa je bila veća od 15% tokom dve od tri godine.
2.2	Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji	D	Varijansa je bila veća od 15% tokom dve od tri godine.
2.3	Izvršenje rashoda iz budžetske rezerve	A	Rashodi nisu izvršeni iz budžetske rezerve između 2015. i 2017.
PI-3	Izvršenje prihoda (M2)	D	
3.1	Ukupno izvršenje prihoda	D	Stvarni prihodi iznosili su 40,9%, 48,0% i 58,9% budžeta za tri godine od 2015. do 2017.
3.2	Struktura izvršenja prihoda	D	Varijansa strukture prihoda iznosila je 56,5%, 61,5% i 53,3% za tri godine od 2015. do 2017.
PI-4	Budžetske klasifikacije	A	Pružaju se dosledne informacije podeljene prema administrativnoj, ekonomskoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji.
PI-5	Dokumentacija o budžetu	D	Ispunjena su samo dva osnovna elementa.
PI-6	Operacije izvan finansijskih izveštaja (M2)	A	
6.1	Rashodi izvan finansijskih izveštaja	A	Svi rashodi opštine obuhvaćeni su izveštajima.
6.2	Prihodi izvan finansijskih izveštaja	A	Svi prihodi opštine obuhvaćeni su izveštajima.
6.3	Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata	Nije primenljivo	Ne postoje druge vanbudžetske jedinice.
PI-7	Transferi jedinicama lokalne samouprave	Nije primenljivo	Knjaževac nema u svom sastavu jedinice lokalne samouprave nižeg nivoa.

PI-8	Informacije o učinku značajne za pružanje javnih usluga (M2)	C+	
8.1	Planirani učinak u pružanju javnih usluga	B	Ciljane izlazne vrednosti za programe u okviru kojih se predstavljaju svi rashodi JLS objavljuju se od 2015. godine.
8.2	Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga	D	Nijedan izveštaj do sada nije objavljen.
8.3	Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge	A	Sredstva koja su primile predškolske ustanove i ustanove kulture u potpunosti su iskazani u budžetima i završnim računima.
8.4	Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga	D	Nije sprovedeno nezavisno vrednovanje.
PI-9	Dostupnost fiskalnih informacija javnosti	B	Ispunjena su četiri osnovna, kao i tri dodatna elementa.
PI-10	Izveštavanje o fiskalnom riziku (M2)	B	
10.1	Praćenje rada javnih preduzeća	B	Revidirani finansijski izveštaji objavljuju se do kraja juna svake godine.
10.2	Praćenje rada jedinica lokalne samouprave	Nije primenljivo	Knjaževac nema u svom sastavu jedinice lokalne samouprave nižeg nivoa.
10.3	Uslovne obaveze i drugi fiskalni rizici	Nije primenljivo	Opština nema direktne uslovne obaveze.
PI-11	Upravljanje javnim investicijama (M2)	C	
11.1	Ekonomska analiza investicionih projekata	D	Projekte ocenjuje posebni odbor prema njihovom doprinosu ostvarenju opštinske strategije održivog razvoja.
11.2	Prioritizacija investicionih projekata	C	Projekte prioritizuje Opštinsko veće.
11.3	Utvrđivanje troškova investicionih projekata	C	Projekcije kapitalnih troškova projekata u punom obimu date su u budžetskoj dokumentaciji.
11.4	Praćenje realizacije investicionih projekata	B	Sistematski se prati realizacija i objavljuje se godišnji izveštaj o razvoju opštinske infrastrukture.
PI-12	Upravljanje javnom imovinom (M2)	D+	
12.1	Praćenje finansijske imovine	B	Objavljuju se finansijski izveštaji svih JP u kojima se navodi nabavna cena imovine.
12.2	Praćenje nefinansijske imovine	D	Evidencija imovine nije potpuna.
12.3	Transparentnost otuđenja imovine	D	Informacije o prihodima od prodaje imovine se ne objavljuju.
PI-13	Upravljanje dugom (M2)	A	
13.1	Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama	Nije primenljivo	Nema neizmirenih obaveza.
13.2	Odobrovanje duga i garancija	A	Za zaduživanje je potrebno odobrenje Ministarstva finansija i Skupštine opštine.

13.3	Strategija upravljanja dugom	Nije primenljivo	Nema obaveza koje bi zahtevale izradu takve strategije.
PI-14	Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija (M2)	D	
14.1	Makroekonomske projekcije	Nije primenljivo	Opština koristi projekcije republičke vlasti.
14.2	Fiskalne projekcije	D	Ne izrađuju se projekcije za period duži od prve budžetske godine.
14.3	Analiza makroekonomske i fiskalne osetljivosti	Nije primenljivo	Ne izrađuju se fiskalne projekcije.
PI-15	Fiskalna strategija (M2)	D+	
15.1	Fiskalni uticaj predloga javnih politika	C	Budžetska dokumentacija sadrži ocenu fiskalnog uticaja svih promena prihoda i rashoda samo za budžetsku godinu.
15.2	Usvajanje fiskalne strategije	D	Knjaževac nije usvojio fiskalnu strategiju.
15.3	Izveštavanje o fiskalnim ishodima	Nije primenljivo	Ne postoji fiskalna strategija na osnovu koje bi se mogao meriti napredak.
PI-16	Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu (M2)	D+	
16.1	Srednjoročne procene rashoda	D	Ne izrađuju se srednjoročne procene rashoda.
16.2	Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda	Nije primenljivo	Nema srednjoročnih budžeta.
16.3	Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta	C	Godišnji budžet reflektuje strateške planove opštine.
16.4	Poklapanje budžeta i procena iz prethodne godine	Nije primenljivo	Nema osnova za poređenje u odsustvu srednjoročnih budžeta.
PI-17	Postupak pripreme budžeta (M2)	C	
17.1	Budžetski kalendar	B	Iako Ministarstvo finansija ne dostavlja uputstvo u zadatim rokovima, budžetski korisnici uspevaju da urade svoje planove u datim rokovima na osnovu privremenih uputstava.
17.2	Smernice za pripremu budžeta	C	Veće razmatra maksimalne iznose rashoda tek po izradi nacrtu predloženog budžeta.
17.3	Dostavljanje budžeta Skupštini opštine	D	Skupština na raspolaganju ima samo nekoliko dana da razmotri nacrt budžeta da bi mogla da ga usvoji pre isteka godine.
PI-18	Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom (M1)	C+	
18.1	Obim nadzora nad budžetom	C	Razmatranje na nivou Skupštine ograničeno je na prihode i rashode.

18.2	Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom	A	Predloge razmatra specijalizovani odbor nakon javne rasprave sprovedene pre podnošenja predloga Skupštini.
18.3	Vremenski okvir za usvajanje budžeta	A	Budžet je u svakoj od prethodne tri godine usvojen pre početka naredne fiskalne godine.
18.4	Pravila na osnovu kojih zakonodavna vlast može da izmeni budžet	A	Postoje jasna pravila za preraspodelu sredstava bez odobrenja Skupštine i ona se u potpunosti poštuju.
PI-19	Upravljanje javnim prihodima (M2)	B	
19.1	Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode	A	Poreski obveznici se različitim metodama obaveštavaju o svojim obavezama.
19.2	Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode	A	Efikasno se utvrđuju poreski obveznici i naplaćuju neizmirene obaveze.
19.3	Kontrola i istraga vezana za javne prihode	B	Postoji plan za unapređenje naplate koji se odnosi na većinu javnih prihoda, a sprovodi se i program terenske kontrole.
19.4	Praćenje docnji vezanih za javne prihode	D	Docnje su u 2017. bile četiri puta veće od naplate.
PI-20	Računovodstvo javnih prihoda (M1)	A	
20.1	Podaci o naplati javnih prihoda	A	Opštinskom veću i Ministarstvu finansija dostavlja se mesečni izveštaj podeljen po vrsti prihoda.
20.2	Transfer naplaćenih javnih prihoda	A	Svi prihodi se istog dana uplaćuju na račun opštine u sistemu KRT.
20.3	Usaglašavanje računa javnih prihoda	A	Vrši se potpuno mesečno usaglašavanje utvrđenih i naplaćenih prihoda, docnji i uplata u sistem KRT. Računi poreskih obveznika se ažuriraju i usaglašavaju kako uplate pristižu.
PI-21	Predvidljivost raspodele sredstava u toku godine (M2)	B+	
21.1	Konsolidacija gotovinskih salda	A	Sva gotovinska salda se vode u sistemu KRT i svakodnevno se konsoliduju.
21.2	Izrada projekcija gotovinskih tokova i njihovo praćenje	B	Projekcija gotovinskih tokova se izrađuje na početku godine i ažurira kvartalno.
21.3	Podaci o maksimalnim iznosima obaveza	A	Budžetski korisnici u svakom trenutku u toku godine mogu preuzeti obaveze do visine svojih aproprijacija.
21.4	Značaj izmena budžeta u toku godine	C	Skupština usvaja rebalanse budžeta četiri ili više puta godišnje uz puno poštovanje načela transparentnosti.
PI-22	Docnje na strani rashoda (M1)	A	
22.1	Stanje docnji na strani rashoda	A	Nema docnji na strani rashoda.

22.2	Praćenje docnji na strani rashoda	A	Vrši se automatski kroz registraciju svih faktura kod Trezora.
PI-23	Kontrola rashoda za plate (M1)	B+	
23.1	Povezanost platnog spiska i evidencije zaposlenih	B	Platni spisak se menja samo uz odobrenje rukovodilaca na najvišem nivou, ali nema automatskih veza između evidencije o zaposlenima i platnog spiska.
23.2	Upravljanje promenama platnog spiska	A	Platni spisak se ažurira jednom mesečno a retroaktivnih promena gotovo i da nema.
23.3	Interna kontrola platnog spiska	A	Postoji strog nadzor rukovodilaca nad izmenama evidencije zaposlenih i platnog spiska, koje uvek ostavljaju revizorski trag.
23.4	Revizija platnog spiska	A	Vrši se sistematski godišnji inspeksijski nadzor svih podataka o zaposlenima kako bi se osiguralo da su radna mesta sistematizovana i da su zarade pravilno utvrđene u skladu sa stručnom spremom, dužnostima i radnim stažem zaposlenih.
PI-24	Javne nabavke (M2)	D+	
24.1	Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki	D	Nije jasno da li su dostupne informacije potpune.
24.2	Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki	D	Upitno je da li je 60% rashoda realizovano putem konkurentnih procedura.
24.3	Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama	D	Dostupno je pet od ukupno šest elemenata; nedostaju samo godišnji statistički podaci o javnim nabavkama, ali je upitno da li su podaci potpuni.
24.4	Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	A	Republička Komisija za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki ispunjava svih 6 kriterijuma.
PI-25	Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate (M2)	A	
25.1	Razdvojenost zaduženja	A	Odgovornosti su redefinisane nakon sprovedene interne revizije.
25.2	Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda	A	Postoji novi informacioni sistem kojim se sprečava preuzimanje obaveza bez budžetske aproprijacije i dostupne gotovine.
25.3	Poštovanje propisa i procedura vezanih za isplatu	A	Ne postoje izuzeci koji bi zahtevali posebno opravdanje.
PI-26	Interna revizija (IR) (M1)	D+	
26.1	Obuhvat interne revizije	D	Interna revizija u ovom trenutku ne funkcioniše.

26.2	Priroda revizije i standarda koji se primenjuju	B	Aktivnosti revizije su u toku 2017. bile usmerene na analizu performansi sistema, u skladu sa međunarodnim standardima.
26.3	Vršenje interne revizije i izveštavanje	C	Većina planiranih revizija je izvršena i izveštaji o njima su podneti predsedniku opštine, subjektima revizije i Odeljenju za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda.
26.4	Odgovor na internu reviziju	C	Pojedine preporuke su sprovedene.
PI-27	Integritet finansijskih podataka (M2)	B	
27.1	Usaglašavanje bankovnih računa	A	Transakcije iz budžeta vrše se kroz KRT uz svakodnevno usaglašavanje.
27.2	Privremeni računi	Nije primenljivo	Ne koriste se privremeni računi.
27.3	Računi akontacionih plaćanja	C	Akontaciona plaćanja izvođačima radova knjiže se u skladu sa situacijama, a neizmireni iznosi se usaglašavaju najmanje jednom godišnje.
27.4	Procesi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka	B	Pristup podacima i izmene su ograničene i evidentiraju se uz postojanje revizorskog traga.
PI-28	Budžetski izveštaji u toku godine	B+	
28.1	Obuhvat i uporedivost izveštaja	A	Mesečni izveštaji se podnose Ministarstvu finansija u skladu sa funkcionalnom, programskom, administrativnom i ekonomskom klasifikacijom.
28.2	Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine	A	Izveštaji se dostavljaju Ministarstvu finansija u roku od 15 kalendarskih dana od isteka svakog meseca.
28.3	Tačnost budžetskih izveštaja u toku godine	B	Nema razloga za sumnju u tačnost brojki, ali izveštajima nisu obuhvaćene obaveze (što je neophodno za ocenu „A“).
PI-29	Godišnji finansijski izveštaji (M1)	B+	
29.1	Sveobuhvatnost godišnjih finansijskih izveštaja	B	Izveštaji sadrže potpune informacije o prihodima i rashodima, aktivni i pasivi i izveštaj o gotovinskim tokovima, ali ne i o materijalnim dobrima.
29.2	Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju	B	Izveštaji se dostavljaju u roku od četiri meseca od isteka godine.
29.3	Računovodstveni standardi	A	Izveštaji su dosledni iz godine u godinu, i ispunjavaju sve zahteve nacionalnog okvira.
PI-30	Eksterna revizija (M1)	D+	
30.1	Obuhvat revizije i standardi	D	Između 2015. i 2017. godine sprovedene su samo revizije finansijskih izveštaja ograničenog dometa. Nema podataka o revizijama JP.
30.2	Podnošenje izveštaja revizije Skupštini opštine	A	Izveštaji o ograničenoj reviziji finansijskih izveštaja podneti su Skupštini u roku od 2

			meseca od kako je revizor primio finansijske izveštaje.
30.3	Naknadno postupanje po izveštajima eksterne revizije	Nije primenljivo	Izveštaji komercijalne revizije za period između 2015. i 2017. godine nisu zahtevali naknadno postupanje.
30.4	Nezavisnost DRI	C	Predsednika i članove Saveta DRI bira Narodna skupština i DRI je nezavisna u svom radu. Međutim, njen budžet u krajnjoj instanci kontroliše izvršna vlast.
PI-31	Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije (M2)	D	
31.1	Dinamika razmatranja izveštaja revizije	D	Odsustvo godišnjih temeljnih revizija uslovljava ocenu D.
31.2	Slušanja o nalazima revizije	D	Slušanja nisu organizovana.
31.3	Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji	Nije primenljivo	Nema nalaza na osnovu kojih bi bile donete preporuke.
31.4	Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije	Nije primenljivo	Nije došlo do značajnijeg razmatranja izveštaja revizije niti slušanja o njegovim nalazima.

Prilog 2. Rezime napomena o okviru za unutrašnju kontrolu

Komponente i elementi unutrašnje kontrole	Rezime napomena
1. Kontrolno okruženje	
1.1. Lični i stručni integritet i etičke vrednosti rukovodstva i zaposlenih, uključujući i podršku sprovođenju interne kontrole na nivou čitave organizacije	Opštinskom upravom rukovode iskusni zaposleni koji su održali funkcionalnu organizaciju uprkos drastičnom smanjenju broja zaposlenih. Interna revizija je u ovom trenutku tek delimično funkcionalna (PI-26).
1.2. Posvećenost stručnosti	Zaposleni su kvalifikovani i stručni.
1.3. Stav rukovodstva	Rukovodioci opštinskih uprava u svom radu daju odgovarajući primer zaposlenima.
1.4. Organizaciona struktura	Rukovodioci šest opštinskih odeljenja odgovorni su predsedniku opštine preko načelnika uprave. (Videti organizacioni dijagram u poglavlju 2.)
1.5. Politike i prakse upravljanja ljudskim resursima	Mogućnosti opštine da preuzima inicijativu drastično su ograničene kontrolom koju republička vlast vrši nad zapošljavanjem u javnom sektoru, kao i trenutnom zabranom novog zapošljavanja (poglavlje 2). Zaradama zaposlenih se adekvatno upravlja (PI-23).
2. Procena rizika	
2.1. Utvrđivanje rizika	Utvrđeni su rizici nemogućnosti naplate poreza na imovinu i drugih lokalnih poreza, kao i nemogućnosti ostvarivanja najpovoljnije vrednosti za uložena sredstva u postupku javne nabavke (PI-19, PI-24).
2.2. Procena rizika	Ograničenje zapošljavanja onemogućilo je napredak ka uspostavljanju sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru po modelu EU (PI-26).
2.3. Vrednovanje rizika	Tek su počeli da se izrađuju izveštaji o napretku u ostvarenju ciljeva i još uvek nisu objavljeni (PI-8). Do sada nisu objavljene informacije o fiskalnim rizicima sa kojima se opština suočava (PI-10.3).
2.4. Procena spremnosti za preuzimanje rizika	Knjaževac izbegava preuzimanje obaveza za investicione projekte dok se ne obezbede neophodna finansijska sredstva (PI-11, PI-22).
2.5. Odgovori na rizik	Unapređene su aktivnosti utvrđivanja i naplate poreza (PI-19).
3. Kontrolne aktivnosti	
3.1. Postupci za odobravanje i preuzimanje obaveza	Nov mehanizam, koji je deo veze opštine sa sistemom konsolidovanog računa trezora, onemogućava preuzimanje obaveza ako se prethodno ne dokaže da postoje finansijska sredstva za njih (PI-21, PI-25).
3.2. Razdvojenost zaduženja	Unapređeno je na osnovu izveštaja interne revizije (PI-26).
3.3. Kontrola pristupa sredstvima i evidenciji	Razdvojenost zaduženja je unapređena (PI-25.1) radi jačanja kontrole nad sredstvima, a sistem

	budžeta, plaćanja i računovodstva sadrži kontrolu pristupa evidenciji (PI-27.4).
3.4. Verifikacija	Sistemi za upravljanje platnim spiskom i finansijama sadrže odgovarajuće mehanizme za verifikaciju pre preuzimanja obaveza ili vršenja isplata (PI-23, PI-25).
3.5. Usaglašavanje	Svakodnevno se usaglašavaju prihodi i rashodi (PI-20, PI-27).
3.6. Izveštavanje o učinku	Izveštavanje je tek pokrenuto a rezultati još uvek nisu objavljeni. Nije sprovedeno nijedno eksterno vrednovanje (PI-8).
3.7. Analize poslovanja, procesa i aktivnosti	Analize sistema se sprovode kada DRI vrši reviziju opštine (PI-30).
3.8. Nadzor	Struktura opštinskih uprava omogućava adekvatan nadzor (PI 21, 23, 24, 25 i 27).
4. Informisanje i komunikacija	Izveštavanje prema MF i javnosti o rezultatima interne revizije i internih kontrola još uvek nije uvedeno (PI-8, PI-25, PI-26).
5. Praćenje	
5.1. Tekuće praćenje	Redovno se prati realizacija projekata javnih ulaganja, a izrađuje se i godišnji izveštaj (PI-11). Neprekidno se prati izvršenje rashoda u odnosu na budžet (PI-28).
5.2. Vrednovanje	Do sada nisu preduzete značajnije aktivnosti.
5.3. Odgovor rukovodstva	Na odgovarajući način se odgovara na nalaze interne i eksterne revizije (PI-26, PI-30).

Prilog 3: Izvori informacija

Prilog 3A: Relevantna istraživanja i analitički rad

Br	Institucija	Naziv dokumenta	Datum	Link
1	Ministarstvo finansija Republike Srbije	Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020.	2015.	https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/Public%20Financial%20Management%20Reform%20Program%202016-2010%20EN.PDF
2	OECD	Serbia Profile	Septembar 2016.	https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Serbia.pdf
3	MMF	Republic of Serbia: Request for a 30-Month Policy Coordination Instrument-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Serbia, IMF Country Report 18/237.	24.07.2018.	https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/23/Republic-of-Serbia-Request-for-a-30-Month-Policy-Coordination-Instrument-Press-Release-Staff-46118
4	MMF	Republic of Serbia: Eighth Review Under the Stand-By Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of Serbia IMF Country Reports 17/397.	21.12.2017.	www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/12/21/Republic-of-Serbia-Eighth-Review-Under-the-Stand-By-Arrangement-Press-Release-Staff-Report-45506
5	EU KOMISIJA	STAFF WORKING DOCUMENT Serbia 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy, Strasbourg.	17.04.2018.	https://ec.europa.eu/enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf
6	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	Public Administration Reform Report	Mart 2018.	http://www.mduls.gov.rs/doc/PAR%20Report_eng_mar2018.pdf
7	Opština Knjaževac	Odluka o budžetu opštine Knjaževac za 2018	19.12.2017.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/budzet2018.pdf
8	Opština Knjaževac	Obrazloženje odluke o budžetu za 2018. godinu		http://knjazevac.rs/Dokumenti/Obrazlozenje%20ODLUKE%202018.pdf

9	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2018. godinu (23.03.2018)	23.03.2018.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/Rebalans%20I%202018.pdf
10	Opština Knjaževac	Obrazloženje odluke o izmenama i dopunama odluke o budžetu (23.03.2018)	23.03.2018.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/OBRAZLOZENJE%20rI.pdf
11	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2018. godinu (13.04.2018)	13.04.2018.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/Rebalans%20II%202018.pdf
12	Opština Knjaževac	Obrazloženje odluke o izmenama i dopunama odluke o budžetu (13.04.2018)	13.04.2018.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/OBRAZLOZENJE%20rII.pdf
13	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2018. godinu (30.04.2018)	30.04.2018.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/Rebalans%20III%202018.pdf
14	Opština Knjaževac	Obrazloženje odluke o izmenama i dopunama odluke o budžetu (30.04.2018)	30.04.2018.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/OBRAZLOZENJE%20rIII.pdf
15	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2018. godinu (17.07.2018)	17.07.2018.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/Rebalans%20IV%202018.pdf
16	Opština Knjaževac	Obrazloženje odluke o izmenama i dopunama odluke o budžetu (17.07.2018)	17.07.2018.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/OBRAZLOZENJE%20rIV.pdf
17	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2018. godinu (27.11.2018)	27.11.2018.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/Rebalans%20V%202018.pdf
18	Opština Knjaževac	Obrazloženje odluke o izmenama i dopunama odluke o budžetu (27.11.2018)	27.11.2018.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/OBRAZLOZENJE%20rV.pdf
19	Opština Knjaževac	Odluka o budžetu opštine Knjaževac za 2017. Godinu	20.12.2016.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/Budzet%20%202017.pdf
20	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2017. godinu (20.02.2017)	20.02.2017.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/rebalans%20I%202017.pdf
21	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2017. godinu (26.04.2017)	26.04.2017.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/ODLUKArebalansII.pdf
22	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2017. godinu (12.07.2017)	12 jul 2017	http://knjazevac.rs/Dokumenti/ODLUKArebalansIII.pdf
23	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2017. godinu (18.10.2017)	18 oktobar, 2017	http://knjazevac.rs/Dokumenti/ODLUKArebalansIV.pdf
24	Opština Knjaževac	Odluka o budžetu opštine Knjaževac za 2016. Godinu		http://www.knjazevac.rs/index.php/budzet

25	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2016. godinu (12.02.2016)	12.02.2016.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/ODLUKA%20rebalans%20I%202016.pdf
26	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2016. godinu (07.07.2016)	7.07.2016.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/ODLUKA%20rebalans%20II%202016.pdf
27	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2016. godinu (07.11.2016)	7.11.2016.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/Rebalans%20III%202016.pdf
28	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu opštine Knjaževac za 2016. godinu (29.11.2016)	29.11.2016.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/Rebalans%20IV%202016.pdf
29	Opština Knjaževac	Odluka o završnom računu budžeta opštine Knjaževac za 2017. Godinu	15.06.2018.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/Odluka%20o%20ZR%202017.pdf
30	Opština Knjaževac	Obrazloženje odluke o završnom računu budžeta opštine Knjaževac za 2017. godinu	20.12.2016.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/Obrazlozenje%20Završni%202017.pdf
31	Opština Knjaževac	Obrazloženje odluke o završnom računu budžeta opštine Knjaževac za 2016. godinu	15.12.2015.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/Obrazlozenje%20Završni%202016.pdf
32	Opština Knjaževac	Mišljenje ovlašćenog revizora za 2016.		http://www.knjazevac.rs/Dokumenti/Misljenje%20ovlasćenog%20revizora%202016.pdf
33	Opština Knjaževac	Odluka o završnom računu budžeta opštine Knjaževac za 2016. godinu	15.06.2017.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/Odluka%20o%20ZR%20%202016.pdf
34	Opština Knjaževac	Mišljenje ovlašćenog revizora za 2017.		http://www.knjazevac.rs/Dokumenti/MisljenjeOpštineKnjazevac2017.pdf
35	Opština Knjaževac	Rešenje o utvrđivanju prosečnih cena kvadratnog metra nepokretnosti po zonama za utvrđivanje poreza na imovinu za 2016. Godinu na teritoriji opštine Knjaževac	30.11.2015.	http://www.knjazevac.rs/Dokumenti/MisljenjeOpštineKnjazevac2017.pdf
36	Opština Knjaževac	Rešenje o utvrđivanju prosečnih cena kvadratnog metra nepokretnosti po zonama za utvrđivanje poreza na imovinu za 2017. Godinu na teritoriji opštine Knjaževac	30.11.2016.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/AKT%20PROSEKNE%20CENE.pdf
37	Opština Knjaževac	Rešenje o utvrđivanju prosečnih cena kvadratnog metra nepokretnosti po zonama za utvrđivanje poreza na imovinu za 2018. Godinu na teritoriji opštine Knjaževac	29.11.2017.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/AKT%20PROSEKNE%20CENE17.pdf

38	Opština Knjaževac	Odluka o lokalnim administrativnim taksama	19.12.2017.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/lok.admin.takse.pdf
39	Opština Knjaževac	Odluka o lokalnim komunalnim taksama	19.12.2017.	http://knjazevac.rs/Dokumenti/lok.kom.takse.pdf
40	Opština Knjaževac	Statut opštine Knjaževac	13.03.2009.	http://www.knjazevac.rs/Dokumenti/Statut%204-09.pdf
41	Opština Knjaževac	Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta	1.04.2019.	http://www.knjazevac.rs/index.php/sistematizacija-radnih-mesta
42	Opština Knjaževac	Podaci o projektima		http://www.knjazevac.rs/index.php/projekti
43	Opština Knjaževac	Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke unutar opštine Knjaževac	29.02.2016.	http://www.knjazevac.rs/Dokumenti/Pravilnik%20JN.pdf
44	Opština Knjaževac	Pravilnik o izmenama pravilnika o bližem uređivanju postupka javne nabavke unutar opštine Knjaževac	5.02.2018.	http://www.knjazevac.rs/Dokumenti/pravilnik_o_izmenama_pravilnika_jn.pdf
45	Opština Knjaževac	Pravilnik o ocenjivanju službenika u opštinskoj upravi Knjaževac	6.04.2017.	http://www.knjazevac.rs/Dokumenti/PRAVILNIK%20O%20OCENJIVANJU.pdf
46	Opština Knjaževac	Odluka o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu lokalne samouprave opštine Knjaževac za 2017. godinu	18.10.2017.	http://www.knjazevac.rs/Dokumenti/Odluka%20maks.br%20zap2017.pdf
47	Opština Knjaževac	Odluka o izmenama odluke o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu lokalne samouprave opštine Knjaževac za 2017. godinu	13.04.2018.	http://www.knjazevac.rs/Dokumenti/Odluka%20maks.br.zaposlenih%202017%20izmena.pdf
48	Opština Knjaževac	Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u opštinskoj upravi Knjaževac	25.10.2017.	http://www.knjazevac.rs/Dokumenti/KODEKS%20PONASANJA%20ZAPOSLENIH.pdf

Prilog 3B: Spisak učesnika evaluacije

	Ime i prezime	Odeljenje/Služba	Pozicija
1	Emilija Tasić	Načelnik OU	Načelnik
2	Dragica Ivanović Jocić	Interna revizija	Interni revizor
3	Dragana Marinković	Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda, Odsek za budžet i finansije	Šef
4	Marko Ristić	Odsek za javne nabavke	Službenik
5	Vesna Živković	Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda, Odsek za utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda	Šef
6	Ankica Marković	Odeljenje za budžet, finansije i utvrđivanje i naplatu lokalnih javnih prihoda, Odsek za budžet i finansije	Službenik
7	Marija Jelenković	Odeljenje za privredu i društvene delatnosti	Načelnik
8	Zoran Đorđević	Odeljenje za urbanizam, komunalno-stambene i imovinsko-pravne poslove	Načelnik

Prilog 3C: Izvori informacija korišćeni za verifikaciju ocena za svaki pokazatelj

Pokazatelj/dimenzija	Obrazloženje za ocenu
HLG-1 Predvidljivost transfera sa višeg nivoa vlasti (M1)	Odluke o budžetu i izveštaji o izvršenju budžeta za 2015., 2016. i 2017.
Pouzdanost budžeta	
PI-1 Ukupno izvršeni rashodi	Odluke o budžetu i izveštaji o izvršenju budžeta za 2015., 2016. i 2017.
1.1. Ukupno izvršeni rashodi	
PI-2 Struktura izvršenih rashoda	Odluke o budžetu i izveštaji o izvršenju budžeta za 2015., 2016. i 2017.
2.1 Struktura izvršenih rashoda po funkciji	
2.2 Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji	
2.3 Izvršenje rashoda iz budžetske rezerve	
PI-3 Izvršenje prihoda	Odluke o budžetu i izveštaji o izvršenju budžeta za 2015., 2016. i 2017.
3.1 Ukupno izvršenje prihoda	
3.2 Struktura izvršenja prihoda	
Transparentnost javnih finansija	
PI-4 Budžetske klasifikacije	Dokumentacija kao i za PI 1-3, MMF izveštaj o usaglašenosti sa GFS-om
4.1 Budžetska klasifikacija	
PI-5 Dokumentacija o budžetu	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
5.1 Dokumentacija o budžetu	
PI-6 Operacije izvan finansijskih izveštaja	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
6.1 Rashodi izvan finansijskih izveštaja	
6.2 Prihodi izvan finansijskih izveštaja	
6.3 Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata	
PI-7 Transferi jedinicama lokalne samouprave	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac su potvrdili da je ocena za ovaj pokazatelj „NP“
7.1 Sistem za alokaciju transfera	
7.2 Pravovremenost informacija o transferima	
PI-8 Informacije o učinku značajne za pružanje javnih usluga	Budžetska dokumentacija i razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
8.1 Planirani učinak u pružanju javnih usluga	
8.2 Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga	
8.3 Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge	
8.4 Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga	
PI-9 Dostupnost fiskalnih informacija javnosti	Budžetska dokumentacija, Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac i druge informacije dostavljene od strane opštinske uprave
9.1 Dostupnost fiskalnih informacija javnosti	
Upravljanje aktivom i pasivom	
PI-10 Izveštavanje o fiskalnom riziku	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
10.1 Praćenje rada javnih preduzeća	
10.2 Praćenje rada jedinica lokalne samouprave	
10.3 Uslovne obaveze i drugi fiskalni rizici	

PI-11 Upravljanje javnim investicijama	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac i druge informacije dostavljene od strane opštinske uprave
11.1 Ekonomska analiza investicionih projekata	
11.2 Prioritizacija investicionih projekata	
11.3 Utvrđivanje troškova investicionih projekata	
11.4 Praćenje realizacije investicionih projekata	
PI-12 Upravljanje javnom imovinom	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac, finansijski izveštaji opštine
12.1 Praćenje finansijske imovine	
12.2 Praćenje nefinansijske imovine	
12.3 Transparentnost otuđenja imovine	
PI-13 Upravljanje dugom	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
13.1 Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama	
13.2 Odobravanje duga i garancija	
13.3 Strategija upravljanja dugom	
Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika	
PI-14 Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
14.1 Makroekonomske projekcije	
14.2 Fiskalne projekcije	
14.3 Analiza makroekonomske i fiskalne osetljivosti	
PI-15 Fiskalna strategija	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
15.1 Fiskalni uticaj predloga javnih politika	
15.2 Usvajanje fiskalne strategije	
15.3 Izveštavanje o fiskalnim ishodima	
PI-16 Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
16.1 Srednjoročne procene rashoda	
16.2 Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda	
16.3 Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta	
16.4 Poklapanje budžeta i procena iz prethodne godine	
PI-17 Postupak pripreme budžeta	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac i specifične informacija o relevantnim podacima
17.1 Budžetski kalendar	
17.2 Smernice za pripremu budžeta	
17.3 Dostavljanje budžeta Skupštini opštine	
PI-18 Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac i specifične informacija o relevantnim podacima
18.1 Obim nadzora nad budžetom	
18.2 Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom	
18.3 Vremenski okvir za usvajanje budžeta	
18.4 Pravila na osnovu kojih zakonodavna vlast može da izmeni budžet	
Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta	
PI-19 Upravljanje javnim prihodima	

19.1 Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac i specifične informacija o relevantnim podacima
19.2 Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode	
19.3 Kontrola i istraga vezana za javne prihode	
19.4 Praćenje docnji vezanih za javne prihode	
PI-20 Računovodstvo javnih prihoda	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
20.1 Podaci o naplati javnih prihoda	
20.2 Transfer naplaćenih javnih prihoda	
20.3 Usaglašavanje računa javnih prihoda	
PI-21 Predvidljivost raspodele sredstava u toku godine	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
21.1 Konsolidacija gotovinskih salda	
21.2 Izrada projekcija gotovinskih tokova i njihovo praćenje	
21.3 Podaci o maksimalnim iznosima obaveza	
21.4 Značaj izmena budžeta u toku godine	
PI-22 Docnje na strani rashoda	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
22.1 Stanje docnji na strani rashoda	
22.2 Praćenje docnji na strani rashoda	
PI-23 Kontrola rashoda za plate	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac i specifične informacija o relevantnim podacima
23.1 Povezanost platnog spiska i evidencije zaposlenih	
23.2 Upravljanje promenama platnog spiska	
23.3 Interna kontrola platnog spiska	
23.4 Revizija platnog spiska	
PI-24 Javne nabavke	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac i dodatne informacije dostavljene od strane opštinske uprave
24.1 Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki	
24.2 Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki	
24.3 Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama	
24.4 Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	
PI-25 Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac i dodatne informacije dostavljene od strane opštinske uprave
25.1 Razdvojenost zaduženja	
25.2 Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda	
25.3 Poštovanje propisa i procedura vezanih za isplatu	
PI-26 Interna revizija (IR)	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
26.1 Obuhvat interne revizije	
26.2 Priroda revizije i standarda koji se primenjuju	
26.3 Vršenje interne revizije i izveštavanje	
26.4 Odgovor na internu reviziju	
Računovodstvo i izveštavanje	

PI-27 Integritet finansijskih podataka	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
27.1 Usaglašavanje bankovnih računa	
27.2 Privremeni računi	
27.3 Računi akontacionih plaćanja	
27.4 Procesi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka	
PI-28 Budžetski izveštaji u toku godine	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac i dodatne specifične informacije o sadržaju izveštaja
28.1 Obuhvat i uporedivost izveštaja	
28.2 Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine	
28.3 Tačnost budžetskih izveštaja u toku godine	
PI-29 Godišnji finansijski izveštaji	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac, godišnji finansijski izveštaji
29.1 Sveobuhvatnost godišnjih finansijskih izveštaja	
29.2 Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju	
29.3 Računovodstveni standardi	
Eksterni nadzor i revizija	
PI-30 Eksterna revizija	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
30.1 Obuhvat revizije i standardi	
30.2 Podnošenje izveštaja revizije Skupštini opštine	
30.3 Naknadno postupanje po izveštajima eksterne revizije	
30.4 Nezavisnost DRI	
PI-31 Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Knjaževac
31.1 Dinamika razmatranja izveštaja revizije	
31.2 Slušanja o nalazima revizije	
31.3 Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji	
31.4 Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije	

Prilog 4: Praćenje promena u učinku u odnosu na prethodne PEFA procene

Pokazatelj / dimenzija	Ocena iz 2015.	Ocena iz 2018.	Opis ispunjenih zahteva iz poslednje procene	Obrazloženje promene (uključujući i pitanje uporedivosti)
HLG-1 Predvidljivost transfera viših nivoa vlasti (M1)	Nije mereno	A		
HLG 1.1 Razlika između planiranih i izvršenih transfera	A	A	Transferi (uključujući i porez na dohodak) su u sve 3 godine bili približni budžetu	Bez promene
HLG 1.2.Odstupanja u strukturi namenskih transfera	Nije mereno	Nije primenljivo	Transferi su poznati tek kada se usvoji budžet	Bez promene osnovnih činilaca
HLG 1.3 Blagovremenost transfera sa republičkog nivoa u toku godine	A	A	Transferi su stabilni i uplaćuju se u skladu sa definisanim rokovima	Bez promene
A. UJF IZVRŠENJE: Pouzdanost budžeta				
PI-1 Ukupno izvršeni rashodi u odnosu na ostvaren budžet	D	D	Izvršenje budžeta je bilo ispod 85% u 2 od 3 godine u periodu 2015-2017.	Bez promene
PI-2 Struktura izvršenih rashoda u odnosu na odobreni budžet (M1)	C+	D+		
(i) Veličina odstupanja u strukturi rashoda ne računajući budžetsku rezervu u poslednje tri godine	C	D	Varijansa je iznosila preko 15%u dve od tri godine u periodu 2015-2017.	Pogoršanje učinka
(ii) Prosečan nivo rashoda izvršenih iz budžetske rezerve u prethodne tri godine	A	A	Nije bilo troškova iz rezerve ni u jednoj godini.	Bez promene
PI-3 Ukupno ostvareni prihodi u odnosu na odobreni budžet	B	D	Ostvarenje prihoda je bilo daleko ispod budžeta.	Pogoršanje učinka
PI-4 Stanje i praćenje docnji u plaćanjima	C+	A		
(i) Stanje docnji i sve nedavne promene	C	A	Nije bilo docnji u periodu 2015-2017.	Poboljšanje učinka
(ii) Dostupnost podataka za praćenje docnji	A	A	Sistem trezora automatski proverava docnje.	Bez promene
B. KLJUČNA HORIZONTALNA PITANJA: Sveobuhvatnost i transparentnost				
PI-5 Budžetska klasifikacija	A	A	Kreiranje i izvršenje budžeta se radi prema administrativnoj,	Bez promene

			ekonomskoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji.	
PI-6 Sveobuhvatnost informacija u budžetskoj dokumentaciji	B	B	Četiri od sedam uporednih kriterijuma (2,4, 7 i 9) su ispunjeni; 1 i 3 nisu primenljivi.	Bez promene
PI-7 Obim operacija koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima	A	A		
(i) Iznos vanbudžetskih rashoda koji nisu prikazani u finansijskim izveštajima	A	A	Nema aktivnosti koje nisu obuhvaćene budžetom.	Bez promene
(ii) Uključenost prihoda/rashoda koji se finansiraju iz donatorskih sredstava u finansijske izveštaje	A	A	Bilo kakvi prihodi/rashodi vezani za donatorske projekte bi bili obuhvaćeni budžetom i završnim računom, ali ih nije bilo.	Bez promene
PI-8 Transparentnost fiskalnih odnosa između organa vlasti	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Nema nižih organa vlasti.	Bez promene
(i) Transparentnost i objektivnost kod horizontalne alokacije između JLS	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Nema nižih nivoa vlasti od JLS.	Bez promene
(ii) Pravovremenost i pouzdanost informacija JLS o alokacijama	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Nema nižih nivoa vlasti od JLS.	Bez promene
(iii) Obim konsolidacije fiskalnih podataka za centralnu vlast prema sektorima	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Nema nižih nivoa vlasti od JLS.	Bez promene
PI-9 Nadzor ukupnog fiskalnog rizika od drugih organizacija iz javnog sektora	C	A		
(i) Obim praćenje rada nezavisnih društava i javnih preduzeća od strane centralnih vlasti	C	A	Javna preduzeća podnose kvartalne izveštaje kao i godišnje finansijske izveštaje nad kojima se obavezno sprovodi revizija, a konsolidovani izveštaj se podnosi Ministarstvu privrede	Poboljšanje učinka zasnovano na konsolidovanom godišnjem izveštaju
(ii) Obim praćenja fiskalnih pozicija JLS od strane centralnih vlasti	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Nema nižih organa vlasti.	Bez promene

PI-10 Dostupnost ključnih fiskalnih informacija javnosti	B	A	Pet od šest primjenjivih elemenata je zadovoljeno.	Poboljšanje učinka zasnovano na objavljivanju izveštaja o izvršenju budžeta nakon ograničene revizije
C. BUDŽETSKI CIKLUS				
C(i) Budžet zasnovan na budžetskim politikama				
PI-11 Uređenost i učešće u procesu izrade godišnjeg budžeta (M2)	C	B		
(i) Postojanje i poštovanje fiksnog budžetskog kalendara	D	B	Postoji tačno definisani budžetski kalendar koji se generalno poštuje.	Uvedeno više reda u proceduru
(ii) Smernice za pripremu budžeta	D	C	Opštinsko veće razmatra nacrt budžeta kada je predlog već gotovo finaliziran.	Izveštaj iz 2015. nije uzeo u obzir ovlašćenja opštinskog veća
(iii) Pravovremeno usvajanje budžeta u Skupštini	A	A	Budžet se uvek usvaja pre početka godine.	Bez promene
PI-12 Višegodišnja perspektiva fiskalnog planiranja, politike rashoda i izrade budžeta	D+	D+		
(i) Višegodišnje projekcije i raspodela sredstava po funkcijama	D	D	Ne sprovodi se srednjoročno planiranje.	Bez promene
(ii) Obuhvat i učestalost analize održivosti duga	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Opština nema dugovanja.	Bez promene
(iii) Postojanje sektorskih strategija	B	C	Sektorske strategije obuhvataju samo troškove investicija.	Verovatno bez promene osnovnih činilaca
(iv) Veze između budžeta za investicije i projekcija rashoda	D	D	Ne postoje predviđanja troškova unapred.	Bez promene
C (ii) Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta				
PI-13 Transparentnost obaveza i odgovornosti poreskih obveznika (M2)	B+	B+		
(i) Jasnoća i sveobuhvatnost informacija o poreskim obavezama	A	A	Zaduženja i obaveze na ime poreza su veoma jasna.	Bez promene
(ii) Dostupnost informacija o poreskim obavezama i administrativnim	A	A	Informacije o poreskim obavezama i zaduženjima, kao i o administrativnim	Bez promene

procedurama za poreske obveznike			procedurama su lako dostupne.	
(iii) Postojanje i funkcionisanje mehanizma za žalbe poreskih obveznika	C	C	Mehanizam žalbe nije nezavisan u okviru uprave.	Bez promene
PI-14 Delotvornost registracije poreskih obveznika i izrade poreskih rešenja (M2)	D+	B		
(i) Kontrole u sistemu registracije	C	A	Opsežne aktivnosti su preduzete kako bi se identifikovali novi poreski obveznici na osnovu različitih izvora informacija.	Poboljšanje učinka
(ii) Efikasnost kaznenih mera za nepoštovanje obaveza i propisa za registraciju i prijavu poreza	D	C	Postoje značajne kazne za neplaćanje, ali su poreske docnije i dalje značajne.	Poboljšanje učinka
(iii) Planiranje i praćenje programa poreskih revizija i istrage u slučaju pronevera	D	B	Pravna lica poreski obveznici koji vrše samoprocenu na osnovu koje se oporezuju su predmet sveobuhvatnog programa poreske revizije, ali je potrebno više zaposlenih da sprovode revizije.	Poboljšanje učinka
PI-15 Delotvornost naplate poreza (M1)	D+	D+		
(i) Stopa naplate ukupnih neizmirenih poreskih obaveza	D	D	Stopa neizmirenih poreskih obaveza je i dalje visoka.	Bez promene
(ii) Efikasnost prenosa naplaćenog poreza u Trezor	A	A	Svi prihodi se isti dan uplaćuju na račun opštine.	Bez promene
(iii) Učestalost usaglašavanja podataka o utvrđenim, naplaćenim i neizmirenim iznosima poreza	A	A	Vrše se kompletna mesečna usaglašavanja procena, prukupljanja, docnji i primanja od strane Trezora.	Bez promene
PI-16 Predvidljivost dostupnosti sredstava za preuzimanje obaveza na strani rashoda (M1)	B+	C+		
(i) Projekcije i praćenje gotovinskih tokova	B	B	Predviđanja gotovinskih novčanih tokova se ažurira kvartalno.	Bez promene

(ii) Pouzdanost i opseg informacija o ograničenjima za preuzimanje obaveza na strani rashoda	B	A	Budžetski korisnici mogu preuzeti obaveze bilo kada.	Prethodno su im sredstva prenošena šestomesečno
(iii) Učestalost i transparentnost rebalansa budžeta	A	C	Rebalans budžeta se radi četiri ili više puta godišnje, uz poštovanje svih procedura transparentnosti.	Učestalost rebalansa budžeta je veća nego u periodu 2011-2013.
PI-17 Evidentiranje i upravljanje gotovinom, dugom i garancijama (M2)	A	A		
(i) Kvalitet evidentiranja i izveštavanja o dugu	A	Nije primenljivo	Vode se usaglašene mesečne evidencije stanja duga ukoliko ih ima, a trenutno ih nema.	Bez promene osnovnih činilaca
(ii) Konsolidovanje gotovinskih salda	A	A	Stanje gotovine se konsoliduje u okviru jedinstvenog računa u trezoru.	Bez promene
(iii) Sistem za zaduživanje i preuzimanje garancija	B	B	Zaduživanje je na odgovornost Skupštine opštine, ali bez ikakvih kriterijuma ili fiskalnih ciljeva.	Bez promene
PI-18 Delotvornost kontrola platnog spiska (M1)	C+	B+		
(i) Stepenn integrisanosti i usklađenosti kadrovske evidencije i platnog spiska	A	B	Kadrovska evidencija i platni spisak nisu direktno uvezani, a izmene platnog spiska su moguće samo uz odobrenje menadžera za ljudske resurse višeg organizacijskog nivoa.	Odsustvo automatske povezanosti nije uzeto u obzir prilikom procene 2015.
(ii) Ažurnost izmena kadrovske evidencije i platnog spiska	A	A	Kadrovska evidencija i platni spisak se ažuriraju na mesečnom nivou, a retroaktivne izmene su vrlo retke.	Bez promene
(iii) Interna kontrola izmena kadrovske evidencije i platnog spiska	A	A	Ovlašćenje za izmenu kadrovske evidencije i platnog spiska je ograničeno i bilo kakve izmene uvek ostavljaju revizorski trag.	Bez promene
(iv) Postojanje kontrole platnog spiska	C	A	Evidencija zaposlenih u svim JLS je predmet eksterne inspekcije koju sprovodi centralni nivo svake godine.	Godišnji inspekcijski nadzor nije uzet u obzir 2015. godine
PI-19 Transparentnost, konkurencija i	A	C+		

mehanizam za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki (M2)				
(i) Transparentnost, sveobuhvatnost i konkurentnost pravnog i regulatornog okvira	A	A	Zakonodavni i regulatorni okvir za javne nabavke ispunjava svih 6 navedenih kriterijuma.	Bez promene
(ii) Primena postupaka javnih nabavki koji omogućavaju konkurenciju	A	D	Izuzeci od konkurentnog postupka su u skladu sa zakonom, ali je upitno da li su podaci potpuni.	Verovatno bez promene osnovnih činilaca. U izveštaju iz 2015. nema statističkih podataka.
(iii) Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama	A	D	Dostupne su informacije o sva četiri elementa, ali je upitno da li su podaci potpuni.	Verovatno bez promene osnovnih činilaca
(iv) Postojanje nezavisnog postupka za zaštitu prava ponuđača	A	A	Republička komisija za zaštitu ponuđača ispunjava svih 7 kriterijuma za ocenu A.	Bez promene
PI-20 Delotvornost internih kontrola za rashode osim rashoda za plate (M1)	C+	A		
(i) Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza	C	A	Novi mehanizmi kontrole obaveza osiguravaju da nijedna porudžbina nije moguća osim ako ne postoji veza sa budžetom i dostupna sredstva.	Poboljšanje učinka
(ii) Sveobuhvatnost, relevantnost i razumevanje pravila i procedura interne kontrole	C	A	Interna pravila i procedure su revidirane na osnovu nalaza interne revizije.	Poboljšanje učinka
(iii) Poštovanje pravila za obradu i evidentiranje transakcija	B	A	Uputstvo opštinske uprave i procedure trezora osiguravaju da su sve transakcije ispravno izvršene i zabeležene.	Poboljšanje učinka
PI-21 Delotvornost interne revizije (IR) (M1)	D	D+		
(i) Obuhvat i kvalitet interne revizije	D	D	Započelo se sa uspostavljanjem funkcije interne revizije, mada u septembru 2018. ona nije bila funkcionalna.	Poboljšanje učinka
(ii) Učestalost i podnošenje izveštaja	D	C	Urađen je određen broj revizija u 2017. i izveštaji su prosleđeni zainteresovanim stranama.	Poboljšanje učinka

(iii) Odgovor rukovodstva na izveštaje interne revizije	Nije primenljivo	C	Preduzete su mere u skladu sa nekim preporukama interne revizije.	Poboljšanje učinka
C (iii) Računovodstvo, evidentiranje i izveštavanje				
PI-22 Pravovremenost i redovnost usaglašavanja računa (M2)	A	A		
(i) Redovnost usaglašavanja bankovnih računa	A	A	Sve budžetske transakcije se odvijaju preko jedinstvenog računa u trezoru sa dnevnim usaglašavanjem evidencija.	Bez promene
(ii) Usaglašavanje i pražnjenje privremenih računa i računa akontacionih plaćanja	A	B	Nema privremenih računa. Akontacije izvođačima radova se usaglašavaju bar jednom godišnje.	Bez promene osnovnih činilaca: akontacije izvođačima radova nisu bile uzete u obzir 2015.
PI-23 Dostupnost informacija o sredstvima koja su primile organizacije koje pružaju usluge	A	A	Potpune informacije o prihodima i resursima o svih službi i organizacija koje pružaju usluge su dostupne preko trezora.	Bez promene
PI-24 Kvalitet i ažurnost izveštaja o budžetu u toku godine (M1)	C+	C+		
(i) Obuhvat i usklađenost sa budžetskim procenama	C	C	Izveštaji su u potpunosti uporedivi sa budžetskim procenama, ali samo za plaćanja, ne i za obaveze.	Bez promene
(ii) Ažurnost izrade izveštaja	A	A	Izveštaji se rade mesečno u roku od 15 dana nakon isteka meseca.	Bez promene
(iii) Kvalitet informacija	A	A	Nema rezervi u vezi sa tačnošću podataka.	Bez promene
PI-25 Kvalitet i ažurnost godišnjih finansijskih izveštaja (M1)	A	A		
(i) Potpunost finansijskih izveštaja	A	A	Izveštaji sadrže kompletne informacije o prihodima i rashodima, obavezama i finansijskim sredstvima.	Bez promene
(ii) Pravovremenost podnošenja izveštaja	A	A	Finansijski izveštaji su dostupni za reviziju u roku od 6 meseci od završetka godine.	Bez promene
(iii) Korišćeni računovodstveni standardi	A	A	Godišnji izveštaji u potpunosti zadovoljavaju sve nacionalne standarde.	Bez promene

C (iv) Eksterni nadzor i revizija				
PI-26 Obuhvat i priroda eksterne revizije i odgovor na nju (M1)	D+	D+		
(i) Obuhvat/priroda sprovedene revizije	A	D	Nije bilo sveobuhvatne revizije finansijskih izveštaja u periodu 2015-2017.	Ograničen obuhvat komercijalne revizije u godinama kada DRI ne vrši reviziju nije bio uzet u razmatranje 2015.
(ii) Pravovremenost podnošenja izveštaja Skupštini	B	A	Izveštaj revizije se podnosi Skupštini na razmatranje u roku od 3meseca od završetka revizije.	Bez promene osnovnih činilaca
(iii) Dokazi o sprovođenju preporuka revizije	D	Nije primenljivo	Nije bilo preporuka koje su zahtevale postupanje po njima.	Bez promene osnovnih činilaca
PI-27 Nadzor zakonodavne vlasti nad odlukom o budžetu (M1)	D+	D+		
(i) Obim nadzora koji vrši Skupština	C	C	Nadzor koji vrši Skupština opštine je ograničen na detaljan nadzor procenjenih prihoda i rashoda u fazi izrade završnog nacrtu budžeta.	Bez promene
(ii) Skupštinske procedure	A	A	Postoje standardne usvojene procedure za Skupštinu.	Bez promene
(iii) Adekvatnost vremena za nadzor koji vrši Skupština	D	D	Skupština ima na raspolaganju svega nekoliko dana za razmatranje predloga budžeta.	Bez promene
(iv) Pravila za rebalans budžeta bez prethodnog odobrenja Skupštine	B	A	Postoje jasna pravila koja definišu okvire u kojima se budžet može izmeniti bez odobrenja Skupštine, i ta pravila se uvek poštuju.	Bez promene osnovnih činilaca Procena iz 2015. godine je smatrala da ova pravila ostavljaju značajan prostor za realokaciju sredstava
PI-28 Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima eksterne revizije (M1)	D+	D		
(i) Ažurnost analize izveštaja	A	D	Skupština opštine ne insistira na sveobuhvatnoj reviziji svake godine.	Bez promene osnovnih činilaca: 2015. su procenitelji ocenili pozitivno formalni odgovor na ograničen obuhvat komercijalne revizije.
(ii) Obim rasprave o ključnim nalazima	D	D	Nije bilo slušanja nalaza revizije.	Bez promene
(iii) Donošenje preporuka Skupštine	D	Nije primenljivo	Obzirom da nije bilo slušanja ni rasprave, pitanje preporuka nije relevantno.	Bez promene osnovnih činilaca

Prilog 5: Proračun za pokazatelje PI-1, PI-2 i PI-3

Podaci za godinu = 2015.						
Administrativna ili funkcionalna glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Opšte javne usluge	177.970	165.143	146.442,7	18.700,3	18.700,3	12,8%
Javni red i bezbednost	3.000	3.265	2.468,6	796,4	796,4	32,3%
Ekonomski poslovi	281.546	171.356	231.670,3	-60.314,3	60.314,3	26,0%
Zaštita životne sredine	48.630	55.245	40.015,2	15.229,8	15.229,8	38,1%
Stanovanje	122.192	93.307	100.545,8	-7.238,8	7.238,8	7,2%
Sport, rekreacija, kultura	125.893	115.779	103.591,1	12.187,9	12.187,9	11,8%
Zdravstvo	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Obrazovanje	136.150	119.501	112.031,1	7.469,9	7.469,9	6,7%
Socijalna zaštita	37.024	43.634	30.465,2	13.168,8	13.168,8	43,2%
Odbrana	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alocirani rashodi	932.405	767.230	767.230,0	0,0	135.106,1	
Kamate	170	81				
Rezerva	18.000	0				
Ukupni rashodi	950.575	767.311				
Ukupno izvršenje (PI-1)						80,7%
Varijansa kao % izvršenja (PI-2)						17,6%
Udeo rezerve u budžetu						0,0%

Podaci za godinu = 2016.						
Administrativna ili funkcionalna glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Opšte javne usluge	166.240	157.828	142.630,0	15.198,0	15.198,0	0,106556
Javni red i bezbednost	1.740	2.801	1.492,9	1.308,1	1.308,1	0,876241
Ekonomski poslovi	262.474	225.734	225.196,4	537,6	537,6	0,002387
Zaštita životne sredine	44.200	33.389	37.922,5	-4.533,5	4.533,5	0,119548
Stanovanje	70.000	45.792	60.058,3	-14.266,3	14.266,3	0,237541
Sport, rekreacija, kultura	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zdravstvo	129.710	112.439	111.288,1	1.150,9	1.150,9	0,010342
Obrazovanje	140.495	121.717	120.541,4	1.175,6	1.175,6	0,009753
Socijalna zaštita	68.528	58.225	58.795,4	-570,4	570,4	0,009701
Odbrana	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alocirani rashodi	883.387	757.925	757.925,0	0,0	38.740,5	
Kamate	0	0				
Rezerva	15.000	0				
Ukupni rashodi	898.387	757.925				
Ukupno izvršenje (PI-1)						84,4%
Varijansa kao % izvršenja (PI-2)						5,1%
Udeo rezerve u budžetu						0,0%

Podaci za godinu = 2017.						
Administrativna ili funkcionalna glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Opšte javne usluge	220.447	167.295	205.797,2	-38.502,2	38.502,2	0,187088
Javni red i bezbednost	4.586	3.094	4.281,2	-1.187,2	1.187,2	0,277312
Ekonomski poslovi	169.464	154.068	158.202,3	-4.134,3	4.134,3	0,026133
Zaštita životne sredine	47.500	48.155	44.343,4	3.811,6	3.811,6	0,085957
Stanovanje	88.608	111.039	82.719,6	28.319,4	28.319,4	0,342355
Zdravstvo	37.000	0	34.541,2	-34.541,2	34.541,2	1
Sport, rekreacija, kultura	123.276	138.170	115.083,7	23.086,3	23.086,3	0,200604
Obrazovanje	133.858	135.952	124.962,5	10.989,5	10.989,5	0,087943
Socijalna zaštita	50.080	58.910	46.751,9	12.158,1	12.158,1	0,260055

Obrana	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alocirani rashodi	874.819	816.683,0	816.683,0	0,0	156.729,8	
Kamate	0	0,0				
Rezerva	12.000	0				
Ukupni rashodi	<u>886.819</u>	<u>816.683</u>				
Ukupno izvršenje (PI-1)						92,1%
Sastav (PI-2) varijanse						19,2%
Udeo rezerve u budžetu						0,0%

Matrica rezultata			
godina	PI-1.1 Ukupno izvršeni rashodi	PI-2.1 Sastav varijanse	PI-2.3 Udeo rezerve
2015.	80,7%	17,6%	
2016.	84,4%	5,1%	0,0%
2017.	92,1%	19,2%	

Podaci za godinu = 2015.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Rashodi za zaposlene	193.980	177.875	159.604,3	18.270,7	18.270,7	11,4%
Roba i usluge	335.764	269.898	276.262,4	-6.364,4	6.364,4	2,3%
Kapitalne investicije	186.795	92.063	153.692,6	-61.629,6	61.629,6	40,1%
Otplata kamata	170	81	139,9	-58,9	58,9	42,1%
Subvencije	42.720	44.317	35.149,5	9.167,5	9.167,5	26,1%
Transferi mesnim zajednicama	82.513	75.099	67.890,7	7.208,3	7.208,3	10,6%
Rashodi za socijalnu zaštitu	29.255	37.527	24.070,6	13.456,4	13.456,4	55,9%
Drugi rashodi	61.378	70.451	50.501,0	19.950,0	19.950,0	39,5%
Ukupno rashodi	<u>932.575</u>	<u>767.311</u>	767.311,0	0,0	136.105,7	
Varijansa kao % izvršenja						17,7%
Podaci za godinu = 2016.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Rashodi za zaposlene	154.026	170.049	132.150,6	37.898,4	37.898,4	28,7%
Roba i usluge	330.821	247.473	283.836,5	-36.363,5	36.363,5	12,8%
Kapitalne investicije	137.163	99.449	117.682,6	-18.233,6	18.233,6	15,5%
Otplata kamata	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subvencije	49.800	47.672	42.727,2	4.944,8	4.944,8	11,6%
Transferi mesnim zajednicama	75.581	61.287	64.846,7	-3.559,7	3.559,7	5,5%
Rashodi za socijalnu zaštitu	60.807	53.210	52.171,0	1.039,0	1.039,0	2,0%
Drugi rashodi	75.189	78.785	64.510,4	14.274,6	14.274,6	22,1%
Ukupno rashodi	<u>883.387</u>	<u>757.925</u>	757.925,0	0,0	116.313,6	
Varijansa kao % izvršenja						15,3%
Podaci za godinu = 2017.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Rashodi za zaposlene	167.232	157.027	156.118,6	908,4	908,4	0,6%
Roba i usluge	343.021	300.593	320.225,6	-19.632,6	19.632,6	6,1%
Kapitalne investicije	77.826	83.567	72.654,1	10.912,9	10.912,9	15,0%

Otplata kamata	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Subvencije	58.000	69.290	54.145,6	15.144,4	15.144,4	28,0%
Transferi mesnim zajednicama	73.696	76.876	68.798,5	8.077,5	8.077,5	11,7%
Rashodi za socijalnu zaštitu	45.600	53.933	42.569,7	11.363,3	11.363,3	26,7%
Drugi rashodi	109.444	75.397	102.170,9	-26.773,9	26.773,9	26,2%
Ukupno rashodi	874.819	816.683	816.683,0	0,0	92.813,0	
Varijansa kao % izvršenja						11,4%

Matrica rezultata

godina	PI-2.2 Varijansa kao % izvršenja
2015.	17,7%
2016.	15,3%
2017.	11,4%

Podaci za godinu = 2015.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Prihodi od poreza						
Porezi na imovinu	176.024	43.473	70.586,8	-27.113,8	27.113,8	38,4%
Vozila, zaštita životne sredine, itd.	24.260	23.007	9.728,4	13.278,6	13.278,6	136,5%
Firmarina	12.000	10.515	4.812,1	5.702,9	5.702,9	118,5%
Prihodi od imovine	23.900	14.385	9.584,1	4.800,9	4.800,9	50,1%
Prodaja robe i usluga	13.200	7.027	5.293,3	1.733,7	1.733,7	32,8%
Kazne, penali i odštete	2.600	2.399	1.042,6	1.356,4	1.356,4	130,1%
Administrativne takse	17.600	3.388	7.057,7	-3.669,7	3.669,7	52,0%
Drugi prihodi	2.010	4.717	806,0	3.911,0	3.911,0	485,2%
Prodaja imovine	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ukupni prihodi	271.594	108.911	108.911,0	0,0	61.567,0	
Ukupna varijansa						40,1%
Varijansa kao % izvršenih prihoda						56,5%
Podaci za godinu = 2016.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Prihodi od poreza						
Porezi na imovinu	145.000	42.533	69.614,8	-27.081,8	27.081,8	38,9%
Vozila, zaštita životne sredine, itd.	24.260	25.891	11.647,3	14.243,7	14.243,7	122,3%
Firmarina	12.000	9.469	5.761,2	3.707,8	3.707,8	64,4%
Prihodi od imovine	23.900	7.436	11.474,4	-4.038,4	4.038,4	35,2%
Prodaja robe i usluga	10.950	7.358	5.257,1	2.100,9	2.100,9	40,0%
Kazne, penali i odštete	2.700	3.206	1.296,3	1.909,7	1.909,7	147,3%
Administrativne takse	17.500	4.334	8.401,8	-4.067,8	4.067,8	48,4%
Drugi prihodi	2.156	14.261	1.035,1	13.225,9	13.225,9	1277,7%
Prodaja imovine	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ukupni prihodi	238.466	114.488	114.488,0	0,0	70.376,0	
Ukupna varijansa						48,0%
Varijansa kao % izvršenih prihoda						61,5%
Podaci za godinu = 2017.						

Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Prihodi od poreza						
Porezi na imovinu	75.000	56.310	44.166,3	12.143,7	12.143,7	27,5%
Vozila, zaštita životne sredine, itd.	30.070	32.022	17.707,7	14.314,3	14.314,3	80,8%
Firmarina	15.000	11.199	8.833,3	2.365,7	2.365,7	26,8%
Drugi prihodi						
Prihodi od imovine	17.110	11.170	10.075,8	1.094,2	1.094,2	10,9%
Prodaja robe i usluga	10.010	8.571	5.894,7	2.676,3	2.676,3	45,4%
Kazne, penali i odštete	7.000	2.814	4.122,2	-1.308,2	1.308,2	31,7%
Administrativne takse	35.020	3.838	20.622,7	-16.784,7	16.784,7	81,4%
Drugi prihodi	4.035	4.654	2.376,1	2.277,9	2.277,9	95,9%
Prodaja imovine	28.753	153	16.932,2	-16.779,2	16.779,2	99,1%
Ukupni prihodi	221.998	130.731	130.731,0	0,0	69.744,1	
Ukupna varijansa						58,9%
Varijansa kao % izvršenih prihoda						53,3%

Matrica rezultata

godina	PI-3	
	Ukupno odstupanje prihoda	Varijansa kao % izvršenih prihoda
2015.	40,1%	56,5%
2016.	48,0%	61,5%
2017.	58,9%	53,3%