



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

PARAĆIN



Ocena javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA)
Izveštaj

Maj, 2020.





Opština Paraćin – 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
OPŠTINA PARAĆIN – OPŠTE INFORMACIJE	22
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	28
Stub 1: Pouzdanost budžeta	28
PI-1 Ukupno izvršeni rashodi	29
PI-2 Struktura izvršenih rashoda	29
PI-3 Izvršenje prihoda.....	30
Stub 2: Transparentnost javnih finansija	31
PI-4 Priprema i izvršenje budžeta i izveštavanje o njemu	31
PI-5 Budžetska dokumentacija	31
PI-6 Obim operacija koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima (M2).....	32
PI-7 Transferi jedinicama lokalne samouprave	33
PI-8 Informacije o učinku značajne za pružanje javnih usluga (M2).....	33
PI-9 Dostupnost fiskalnih informacija javnosti.....	34
Stub 3: Upravljanje aktivom i pasivom	34
PI-10 Izveštavanje o fiskalnom riziku (M2)	34
PI-11 Upravljanje javnim investicijama (M2)	35
PI-12 Upravljanje javnom imovinom (M2).....	36
PI-13 Upravljanje dugom (M2)	37
Stub 4: Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika	37
PI-14 Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija (M2).....	38
PI-15 Fiskalna strategija (M2).....	38
PI-16 Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu (M2).....	39
PI-17 Postupak pripreme budžeta (M2)	39
PI-18 Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom (M1)	40

Stub 5: Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta	41
PI-19 Upravljanje javnim prihodima (M2)	41
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 Inteme kontrole za rashode koji se ne odnose na plate (M2)	47
PI-26 Interna revizija (M1)	47
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)	49
Stub 7: Eksterni nadzor i revizija	50
PI-30 Eksterna revizija (M1)	50
PI-31 Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije (M2)	51
POGLAVLJE 4: ZAKLJUČCI O ANALIZI SISTEMA ZA UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA	52
4.1 Objedinjena analiza učinka u upravljanju javnim finansijama	52
4.2 Delotvornost okvira za internu kontrolu	54
4.3 Prednosti i slabosti u upravljanju javnim finansijama	54
4.4 Promene učinka u periodu od 2015. godine	55
POGLAVLJE 5: REFORMA UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA NA NIVOU DRŽAVE	55
5.1 Pristup upravljanja reformi javnim finansijama	55
5.2 Institucionalne napomene	56
PRILOG 1: PREGLED OCENA PO POKAZATELJIMA	57
PRILOG 2. REZIME NAPOMENA O OKVIRU ZA UNUTRAŠNJU KONTROLU	64
PRILOG 3: IZVORI INFORMACIJA	66
PRILOG 3A: RELEVANTNA ISTRAŽIVANJA I ANALITIČKI RAD	66
PRILOG 3B: SPISAK UČESNIKA EVALUACIJE	70
PRILOG 3C: IZVORI INFORMACIJA KORIŠĆENI ZA VERIFIKACIJU OCENA ZA SVAKI POKAZATELJ	71
PRILOG 4: PRAĆENJE PROMENA U UČINKU U ODNOSU NA PRETHODNE PEFA PROCENE	75
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 – Subjekt 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. Paraćin je relativno razvijena opština sa dugom tradicijom industrijske proizvodnje i izvanrednim položajem na glavnom koridoru koji povezuje sever i jug Srbije. Opština ima oko 54.000 stanovnika i nalazi se nekih 150 kilometara južno od Beograda. Ova ponovljena procena PEFA odražava stanje iz 2018. Fiskalni podaci na kojima se zasniva datiraju iz perioda od 2015. do 2017. godine, a presek podataka je urađen na kraju oktobra meseca 2018. Za ovu procenu korišćeni su izmenjeni kriterijumi PEFA iz 2016., pa njeni nalazi stoga predstavljaju referentnu tačku na osnovu koje se mogu meriti buduće promene upravljanja javnim finansijama. Ona takođe ukazuje i na promene do kojih je došlo od prethodne procene, sprovedene 2014. godine. Poređenja sa njenim nalazima vrše se uz korišćenje kriterijuma PEFA iz 2011. koji su bili na snazi u trenutku te prethodne procene.

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. Ustupljeni porezi na dohodak i drugi ustupljeni porezi sa centralnog nivoa čine skoro 60 odsto sredstava koje republika obezbeđuje za Paraćin. Ukupni iznos priliva sa nivoa republike (zbir ustupljenih poreza i transfera) bio je 2015. godine za 5,2 odsto veći od predviđenog budžetom, 2016. godine veći za 9,6 odsto, a 2017. veći za 18,7 odsto (HLG-1). Izvorni prihodi su bili znatno manji nego što je bilo predviđeno budžetom, i to naročito u 2016. i 2017. (PI-3), što je dovelo do pada izvršenja rashoda do nivoa od oko 12 odsto ispod planiranog budžeta u svakoj od tri godine između 2015. i 2017. (PI-1). Varijansa rashoda iskazanih prema funkcionalnoj klasifikaciji bila je relativno mala (mereno kriterijumima PEFA) u 2016. (6,7 odsto) i 2017. (8,3 odsto), što ukazuje na činjenicu da su rashodi za većinu funkcija bili u sličnoj meri niži od onih utvrđenih budžetom (PI-2.1). Uglavnom slična izmerena varijansa po ekonomskoj klasifikaciji posledica je razlike između kapitalnog budžeta i njegovog izvršenja, dok su izvršeni rashodi za zaposlene bili približni budžetu uprkos ukupnim nižim izvršenjima na strani rashoda (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). Svi prihodi i rashodi opštine su obuhvaćeni finansijskim izveštajima, a vanbudžetskih subjekata nema. 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 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 čiji je cilj povećanje zaposlenosti, 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. Za otuđenje imovine mora se raspisati javno nadmetanje, ali se podaci o prodaji imovine ne objavljuju (PI-12). Ukupan iznos neizmirenih obaveza je mali, a podaci o dugovanjima su potpuni i redovno se usaglašavaju, mada ne postoji objavljena strategija upravljanja dugom koja bi sadržavala ciljne vrednosti kamatnih stopa ili ročnosti korišćenih dugovnih instrumenata (PI-13).

4. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika

6. Paraćin 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 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 po traživanju 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 nedostaju podaci o nabavkama opštinskih javnih komunalnih preduzeća (PI-24). Mehanizmi interne kontrole su pod pritiskom zbog smanjenja broja zaposlenih a interna revizija još uvek nije 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, ali godišnji finansijski izveštaji ne sadrže sve informacije potrebne za poštovanje gotovinske osnove računovodstva u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor (IPSAS) (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 Paraćinu 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 Paraćin 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 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. Paraćin još uvek nije uveosrednjoročno 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. Paraćin je posebno pogođen ograničenjem broja zaposlenih u javnoj upravi zbog čega je onemogućen napredak u srednjoročnom fiskalnom planiranju, kao i uspostavljanje funkcije interne revizije. Uz podršku RELOF projekta načinjen je veliki napredak u proširenju registra poreskih obaveznika, sprovođenju poreske politike i naplati poreza. Započelo se sa planiranjem budžeta na osnovu rezultata, a kontrola obaveza je unapređena zahvaljujući aplikativnom programu koji je uvela Republika. Opština je unapredila kredibilitnost budžeta time što je smanjila razliku u sveukupnim rashodima i rashodima planiranim prvobitnim budžetom, kao i varijansu u vrsti rashoda u poslednje tri godine, ne računajući rashode iz rezerve. Pored toga, učestalost rebalansa budžeta je smanjena. Sveobuhvatnost informacija koje su prikazane u budžetskoj dokumentaciji, kao i dostupnost ključnih fiskalnih podataka javnosti su, takođe, unapređeni. Opština je radila i na razvijanju sistema kvartalnog i godišnjeg izveštavanja javnih preduzeća, kao što predviđa Zakon o javnim preduzećima, te je tako unapredila nadzor ukupnog fiskalnog rizika koji nastaje od drugih entiteta javnog sektora čiji je osnivač opština.

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. Strategija reforme javne uprave i Program reforme javnih finansija Republike Srbije nemaju nikakav poseban fokus na lokalni nivo vlasti.

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. Paraćin je ostvario značajan napredak u pogledu razvoja lokalne poreske administracije, ali nedostatak zaposlenih sprečio je ostvarivanje napretka u drugim oblastima u kojima je RELOF obezbedio pomoć. 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.

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	C				C
PI-2	Izvršenje po strukturi rashoda	M1	B	C	A		C+
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	B	A	D	B
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	A		B
PI-13	Upravljanje obavezama	M2	A	A	D		B
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	NP	NP	D
PI-17	Postupak izrade budžeta	M2	B	C	D		C
PI-18	Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom	M1	C	B	A	A	C+
Stub 5	Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta						
PI-19	Administriranje naplate javnih prihoda	M2	A	A	D	D	C+
PI-20	Računovodstvo prihoda	M1	A	A	A		A
PI-21	Predvidljivost opredeljivanja sredstava u toku godine	M2	A	B	A	A	A
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	B	A	A		A
PI-26	Interna revizija	M1	D	NP	NP	NP	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	D	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 nacрта 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: 18. maj 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), Dunja Naić (SKGO), Slobodan Janković (opština Paraćin)
- Pozvani članovi koji su dali komentare nakon pregleda nacrtu izveštaja: Ana Jolović i Jorgos Hadžiaku (Georgios Chatzigiagkou) (RELOF2) [10.06.2020.], Tomas Štojfer (Thomas Stauffer) (SECO) [10.06.2020.] i Dunja Naić (SKGO) [10.06.2020.].

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 usluga. 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.¹

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. Gde god je bilo moguće, presek podataka je urađen na kraju oktobra meseca 2018. 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 poslani 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 nacrt 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

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.

povećanju javnih prihoda doprinele su i efikasna naplata poreza (od oko 500 miliona evra) i mere 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. Aktiviranegarancije	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 nivoe 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. Raspodela 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 korporatizovani 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 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;

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

- 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 reursa 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 inspekcijskog 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.

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 za duživanja i drugih prihoda i primanja utvrđenih zakonom. Jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi

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.

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, proced ure 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 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

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).

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 Paraćin – opšte informacije

2.5 Opšte informacije

20. Paraćin već duže od jednog veka nosi epitet industrijskog centra: industrijska proizvodnja je raznorodna i obuhvata proizvodnju stakla, cementa, tekstila, prehrambenih proizvoda i elektro opreme. Opština Paraćin se sastoji od 8 gradskih i 33 seoska naselja na području od 541,7 km², a ukupan broj stanovnika je 2011. godine iznosio 54,114. Opština se nalazi u dolini reke Morave nekih 150 kilometara južno od Beograda, u Pomoravskom upravnom okrugu. Reč je o relativno razvijenoj opštini srednje veličine. Ekonomski pokazatelji (videti tabelu 2.16 dalje u tekstu) pokazuju da se lični dohodak neznatno uvećao, kao i blagi rast broja profitabilnih preduzeća, dok je nezaposlenost, iako u padu, i dalje visoka.

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. Iako bi razvojna strategija opštine na duži rok mogla da dovede do povećanja iznosa izvornih prihoda, na kraći rok će uvećanje prihoda najverovatnije moći da se ostvari kroz veću efikasnost naplate poreza na imovinu. 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	1.108.470	1.178.400	1.232.704
Ukupno rashodi	1.076.274	1.147.081	1.164.356

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

Fiskalni bilans	+32.196	+31.319	+68.348
-----------------	---------	---------	---------

Izvor: Opština Paraćin, Odeljenje za finansije i budžet

Tabela 2.9: Prihodi opštine, 2015-2017.

U 000 RSD

	2015.	2016.	2017.
Ustupljeni porezi sa republičkog nivoa	438.257	465.143	508.231
Izvorni poreski prihodi	283.710	273.234	283.930
Prihodi od imovine	53.659	61.821	34.181
Transferi sa republičkog nivoa	291.769	317.566	317.824
Administrativne naknade	12.386	16.768	9.317
Novčane kazne	8.564	7.441	6.627
Drugi prihodi	20.125	36.427	43.847
Prihodi od prodaje imovine	-	-	28.747
Ukupno prihodi	1.108.470	1.178.400	1.232.704

Izvor: Opština Paraćin, Odeljenje za finansije i budžet

22. Kao što se može videti iz tabele 2.9, preko dve trećine prihoda Paraćina potiče od ustupljenih poreza koje naplaćuje republička vlast (oko 40 odsto) i transfera sa republičkog nivoa (preko 25 odsto). Lokalni porezi čine preko 20 odsto prihoda, a ostatak predstavljaju ostali izvori prihoda.

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

U 000 RSD

	2015.	2016.	2017.
Opšte javne usluge	241.674	237.254	238.579
Javni red i bezbednost	9.526	5.305	13.639
Ekonomski poslovi	106.780	137.049	147.062
Zaštita životne sredine	50.080	42.244	39.522
Stanovanje, komunalne usluge	141.958	147.693	137.526
Zdravstvo	17.348	48.683	40.393
Sport, rekreacija i kultura	142.480	148.538	176.986
Obrazovanje	219.361	236.593	229.335
Socijalna zaštita	133.235	132.988	136.983
Ukupno	1.062.442	1.136.337	1.160.0251

Izvor: Opština Paraćin, Odeljenje za finansije i budžet

23. Iz tabele 2.10 se vidi da je raspodela sredstava između većine funkcija prilično stabilna između 2015. i 2017. godine. Izdvajanja za socijalnu zaštitu (oko 11 odsto) nešto su veća od proseka države, koji iznosi 6 odsto.

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

U 000 RSD

	2015.	2016.	2017.
Rashodi za zaposlene	222.330	225.531	228.723
Roba i usluge	345.304	350.326	436.368
Otplata kamata	13.832	10.744	4.331
Subvencije	10.133	13.844	6.348
Grantovi za mesne zajednice	285.398	337.925	323.172
Socijalna zaštita	18.203	17.906	13.479
Drugi rashodi	86.157	90.072	93.024
Kapitalni rashodi	94.917	100.733	58.911
Ukupno rashodi	1.076.274	1.147.081	1.164.356

Izvor: Opština Paraćin, Odeljenje za finansije i budžet

24. Kao što se može videti iz tabele 2.11, rashodi za zaposlene bili su izuzetno stabilni između 2015. i 2017. To je posledica striktno kontrole centralnog nivoa ukupnog broja zaposlenih u opštinskoj upravi i lokalnim javnim preduzećima, pri čemu opštinskoj upravi nije dozvoljeno da nadomesti nedostatak onih

zaposlenih koji napuštaju upravu ili odlaze u penziju. Rashodi za robu i usluge povećali su se u 2017., dok su kapitalni rashodi opali.

2.7 Lokalna samouprava

25. Na teritoriji opštine formirane su 23 mesne zajednice koje imaju pravni subjektivitet i osnivaju se radi ostvarivanja potreba i interesa stanovnika gradskih i seoskih naselja. Predsednik opštine je nalogodavac za izvršenje opštinskog budžeta. Direktni korisnici budžetskih sredstava su Skupština opštine, predsednik opštine, Opštinsko veće, opštinski javni pravobranilac i opštinska uprava, koju čine četiri odeljenja (videti dijagram 1 u daljem tekstu). Pored mesnih zajednica, Paraćin je osnivač još 14 subjekata koji su indirektni budžetski korisnici (videti tabele 2.12 i 2.13 u daljem tekstu).

26. Opština može osnivati privredne subjekte radi pružanja određenih javnih usluga; njihova rukovodstva imenuje Skupština opštine, koja takođe usvaja i njihove godišnje i višegodišnje planove poslovanja i redovne izveštaje. Ti privredni subjekti mogu primati subvencije iz budžeta i/ili primati uplate iz budžeta u skladu sa ugovorima o pružanju usluga. U Paraćinu posluje jedno javno komunalno preduzeće (JKP) i tri javna preduzeća (JP) čiji je opština osnivač (videti tabele 2.14 i 2.15 u daljem tekstu).

Skupština opštine

27. Skupština opštine je konačna instanca odgovorna za funkcije lokalne vlasti u Paraćinu. Predsednik skupštine organizuje rad skupštine opštine, saziva i predsedava njenim sednicama i obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom opštine. Skupštinu čini 55 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, uključujući i taksu za uređenje opštinskog građevinskog zemljišta. Skupština usvaja program razvoja opštine koji obuhvata pitanja urbanističkog planiranja i name ne 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 opštine je osnovala 10 specijalizovanih radnih tela koja se bave različitim aspektima rada opštine, kao i tri komisije za administrativna pitanja.

Izvršni organi

28. Radom opštine Paraćin 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 10 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.

Opštinska uprava

29. **Opštinska uprava.** Svakim odeljenjem rukovodi načelnik. Načelnik opštinske uprave (nivo između predsednika opštine i načelnika odeljenja) rukovodi radom opštinske uprave i donosi odluke o organizacionoj strukturi i raspodeli odgovornosti za različite poslove. Na dijagramu 1 u daljem tekstu prikazana je organizacija opštinske uprave.

Dijagram 1. Organizaciona struktura opštine Paraćin

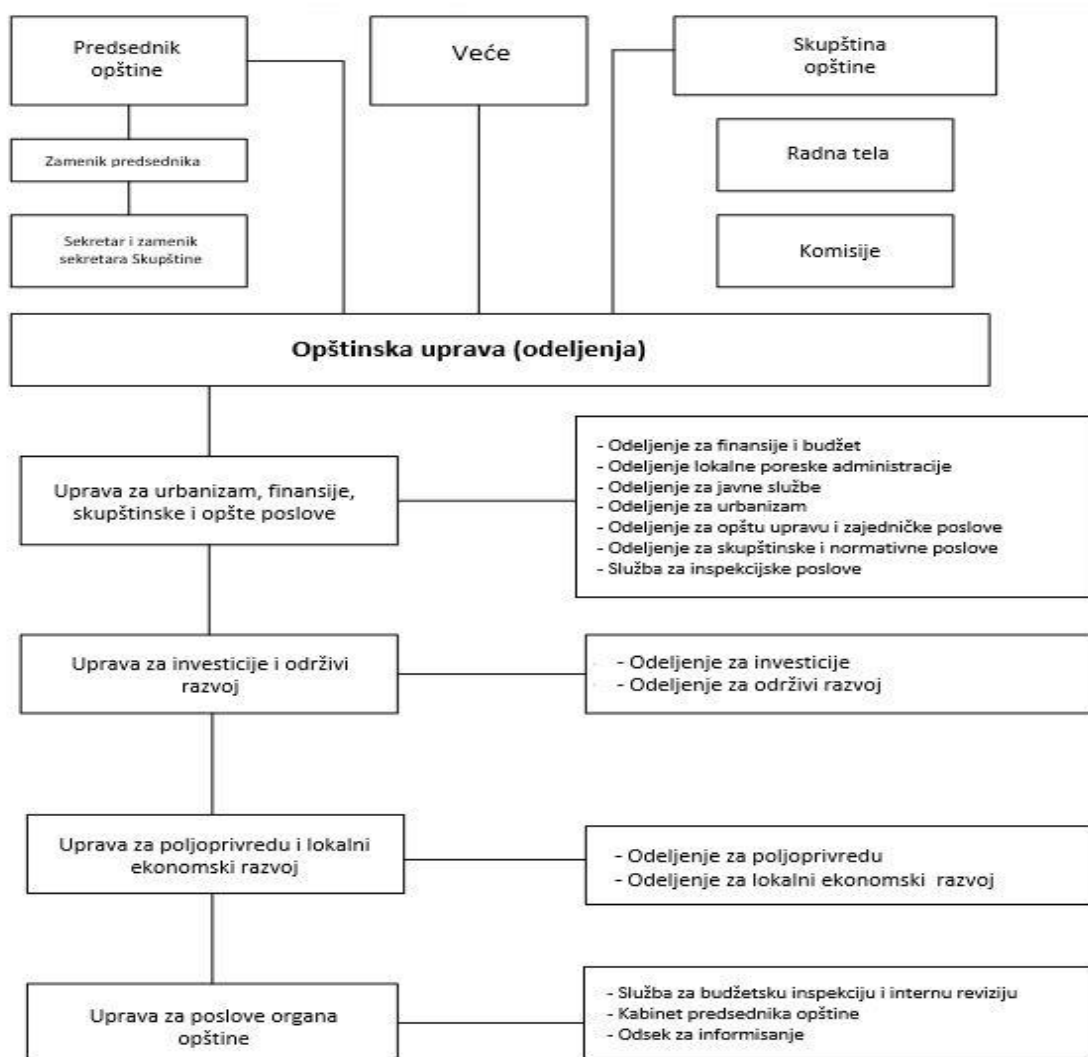


Tabela 2.12: Broj zaposlenih i vrednost imovine organizacija koje su indirektni budžetski korisnici u 2017.

	Јавна ustanova	Delatnost	% vlasništva opštine	Broj zaposlenih	Vrednost imovine (RSD)
1	Zavičajni Muzej	Muzej	100	5	6.923.464
2	Biblioteka „dr Vićentije Rakić“	Biblioteka	100	11	14.114.711
3	Kulturni centar	Ustanova kulture	100	11	5.855.440
4	Pozorište	Pozorište	100	1	19.200
5	Dom omladine	Ustanova za mlade	100	1	0
6	Turistička organizacija opštine Paraćin	Turizam	100	4	0
7	SRC „7. juli“	Sportski centar	100	11	123.754.839
8	Ustanova Sportsko-rekreativni centar „Borac“	Ustanova za sport i rekreaciju		1	183.960

9	Ustanova Sportsko-rekreativni centar „Jedinstvo“	Ustanova za sport i rekreaciju	100	2	135.325
10	Predškolska ustanova „Bambi“	Predškolska ustanova	100	95	92.172.262
11	Centar za socijalni rad	Ustanova socijalne zaštite	100	17	26.482.623
12	Apoteka	Apotekarska ustanova	100	15*	130.081.705
13	Dom zdravlja	Ustanova primarne zdravstvene zaštite	100	187*	88.782.540
14	Opštinska stambena agencija	Upravljanje, iznajmljivanje i održavanje nekretnina, sprovođenje stambene politike	100	1	0

Tabela 2.13: Finansiranje javnih ustanova, 2017.

Javna ustanova		Delatnost	Prihodi bez prihoda ostvarenih iz budžeta opštine	Ukupni prihodi iz budžeta opštine	Ukupni prihodi	Učešće prihoda ostvarenih iz budžeta opštine u ukupnim prihodima, u %
1	Zavičajni Muzej	Muzej	3.385.094	15.148.239	18.533.333	82
2	Biblioteka „dr Vićentije Rakić“	Biblioteka	309.600	14.858.107	15.167.707	98
3	Kulturni centar	Ustanova kulture	1.542.891	18.070.878	19.613.769	92
4	Pozorište	Pozorište	0	2.084.905	2.084.905	100
5	Dom omladine	Ustanova za mlade	0	5.439.984	5.439.984	100
6	Turistička organizacija opštine Paraćin	Turizam	1.208.969	17.529.919	18.738.888	94
7	SRC „7. juli“	Sportski centar	1.205.813	33.627.524	34.833.337	97
8	Ustanova Sportsko-rekreativni centar „Borac“	Ustanova za sport i rekreaciju	0	4.964.183	4.964.183	100
9	Ustanova Sportsko-rekreativni centar „Jedinstvo“	Ustanova za sport i rekreaciju	0	5.661.145	5.661.145	100
10	Predškolska ustanova „Bambi“	Predškolska ustanova	21.766.478	125.574.149	147.340.627	85
11	Centar za socijalni rad	Ustanova socijalne zaštite	66.146.070	123.789.953	189.936.023	65
12	Apoteka	Apotekarska ustanova	119.992.921	142.814.516	262.807.437	54
13	Dom zdravlja	Ustanova primarne zdravstvene zaštite	232.576.257	249.563.234	482.139.491	52

14	Opštinska stambena agencija	Upravljanje, iznajmljivanje i održavanje nekretnina, sprovođenje stambene politike	0	2.530.133	2.530.133	100
----	-----------------------------	--	---	-----------	-----------	-----

Tabela 2.14: Broj zaposlenih, vlasništvo i vrednost imovine javnih preduzeća, 2017.

Javno preduzeće		Delatnost	% vlasništva opštine	Broj zaposlenih	Vrednost imovine u RSD
1	JP Vodovod	Snabdevanje pijaćom vodom i prečišćavanje otpadne vode	100	51	1.077.040.333
2	JKP Paraćin	Upravljanje otpadom, upravljanje grobljima i pogrebne usluge, upravljanje pijacom, čišćenje javnih površina, održavanje zelenih površina, veterinarske usluge	100	94	106.334.468
3	JP Direkcija za izgradnju Paraćin	Parking servis, javno osvetljenje, održavanje javnih puteva	100	17	10.342.163
4	JP Poslovni centar Paraćin	Građevinske usluge, projektovanje i nadzor, uređenje građevinskog zemljišta	100	1	2.876.005

Tabela 2.15: Finansiranje javnih preduzeća, 2017.

Javno preduzeće		Prihodi JP bez prihoda iz budžeta	Ukupan prihod JP ostvaren iz budžeta	Ukupno	Učešće prihoda ostvarenog iz budžeta u ukupnom prihodu, u %
1	JP Vodovod Paraćin	206.751.908	217.610.343	424.362.251	51
2	JKP Paraćin	140.790.799	197.270.499	338.061.298	58
3	JP Direkcija za izgradnju Paraćin	2.953.154	77.094.357	80.047.511	96
4	JP Poslovni centar Paraćin	4.210.789	10.558.658	14.769.447	71

Tabela 2.16: Ključni ekonomski pokazatelji za opštinu Paraćin

Ekonomski pokazatelj	Vrednost			
	2015.	2016.	2017.	2018.
Broj preduzeća	724	764	782	807
Broj preduzeća sa neto profitom	310	312	320	332
Ukupan broj zaposlenih	10.375	11.149	11.131	11.058
Ukupan broj nezaposlenih	8.291	8.019	7.777	7.353
Prosečan neto dohodak (u RSD)	36.638	37.404	39.271	40.506

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. Podaci za Paraćin pokazuju da je opština 2015. i 2016. godine dobila nešto više sredstava na ime ustupljenih poreskih prihoda nego što je utvrdila budžetom, a 2017. znatno više takvih sredstava. Prilivi od nenamenskih transfera premašili su budžet tokom sve tri godine od 2015. do 2017, a tokom sve ove tri godine ostvareni su i dodatni prilivi od namenskih transfera koji nisu bili obuhvaćeni prvobitnim budžetima.

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.	475.350	438.257	497.350	465.143	469.600	508.231
Nenamenski transferi	283.000	283.000	283.000	283.000	300.000	300.000
Namenski transferi	-	8.769	-	34.566	-	17.824
Ukupno transferi	283.000	291.769	283.000	317.566	300.000	317.824
Ukupno prilivi od centralne vlasti	758.350	730.026	780.350	782.709	769.600	826.055
Izvršenje kao % budžeta		96,3%		100,3%		107,3%

Izvor: Opština Paraćin, Odeljenje za finansije i budžet

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. 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 bili veći od 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	Budžet 2015.	Izvršenje 2015.	Budžet 2016.	Izvršenje 2016.	Budžet 2017.	Izvršenje 2017.
Ukupni rashodi	1.223.079	1.076.274	1.297.967	1.147.081	1.332.358	1.164.356
Izvršenje kao % budžeta		88,0%		88,3%		87,4%
Manje otplata kamata	20.000	13.832	13.000	10.744	4.000	4.331
Rashodi isključujući otplatu kamata	1.203.079	1.062.442	1.284.967	1.136.337	1.328.358	1.160.025
Izvršenje kao % budžeta		88,3%		88,4%		87,3%

Izvor: Opština Paraćin, Odeljenje za finansije i budžet

Pošto je izvršenje iznosilo između 85% i 115% prvobitnog budžeta u dve od tri godine, ocenjuje „C“.

PI-2 Struktura izvršenih rashoda

Ovim pokazateljem se meri doprinos preraspodele sredstava između glavnih budžetskih kategorija razlici 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. Izračunata odstupanja su iznosila 10,6 odsto, 6,4 odsto i 7,3 odsto u periodu 2015-2017. Detaljan prikaz proračuna je dat u Prilogu 5. Izračunata odstupanja nisu bila konzistentna u posmatranom periodu,

tako da je u 2015. godini najveće odstupanje bilo u oblasti obrazovanja, čak procentualno više nego ukupna odstupanja rashoda u budžetu te godine, dok su rashodi za socijalna davanja apsolutno povećani. U preostalim godinama posmatranog perioda odstupanja su bila nešto ravnomernije raspoređena.

Pošto je odstupanje bilo manje od 10 odsto u dve od tri godine između 2015. i 2017., ocena je „B“.

2.2. Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji

Budžetska rezerva nije uzeta u razmatranje rashoda utvrđenih budžetom, dok su kamate obuhvaćene. (Otplate duga su takođe isključene). Izračunata odstupanja su iznosila 11,5 odsto, 10,4 odsto i 5,3 odsto u periodu 2015-2017. Detaljan proračun dat je u tabeli u Prilogu 5. Kapitalni rashodi bili su značajno manji nego što je bilo predviđeno u 2015. i 2017. dok su rashodi za mesne zajednice povećani u 2016. i 2017.

Kako je odstupanje bilo manje od 15 odsto u sve tri godine, ocena je „C“.

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. Iz rezerve nisu izvršeni nikakvi rashodi niti u jednoj od ove tri godine. Ocena je stoga „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-2 (M1)	C+	
2.1. Struktura izvršenih rashoda po funkciji	B	Varijansa je bila manja od 10% izvršenja u dve od tri godine između 2015. i 2017.
2.2. Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji	C	Varijansa je bila manja od 15% izvršenja u svakoj 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

Ostvareni prihodi iznosili su 83,3 odsto budžeta u 2015., 77,6 odsto u 2016. i 73,9 odsto u 2017. godini. Pošto su prihodi bili ispod 92 odsto budžeta u toku sve tri godine između 2015. i 2017, ocena je „D“. Detaljan prikaz proračuna dat je u Prilogu 5.

3.2. Struktura izvršenih prihoda

Kao što se vidi iz Priloga 5, prihodi od imovine i drugih lokalnih poreza su u sve tri godine bili prilično stabilni, dok su prihodi od naplate administrativnih taksi i prodaje imovine značajno smanjeni. Usled promena ovih udela u ukupnim prihodima, utvrđene su visoke varijanse u toku sve tri godine (37,1 odsto u 2015., 29,3 odsto u 2016. i 35,2 odsto u 2017.), te je stoga ocena „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-3 (M2)	D	

3.1. Ukupno izvršeni prihodi	D	Prihodi su bili ispod 92 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 Paraćin pruža dosledne informacije o usvojenom budžetu i realnom izvršenju podeljene prema administrativnoj, ekonomskoj (uskladusa GFS-om), funkcionalnoj (u skladusa COFOG-om) i programskoj klasifikaciji. Sve klasifikacije se koriste prilikom kreiranja i izvršenja budžeta i izveštavanja. 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“.

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 sva 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

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)

Dodatni elementi:

5. Finansiranje deficita: Da (Novi krediti i kapitalni rashodi prikazuju se čak i kada je budžetom opštine iskazan suficit)
6. Makroekonomske pretpostavke: Lokalne samouprave nisu u poziciji da izrađuju sopstvene projekcije, tako da nije primenljivo
7. Stanje duga: Da
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: <https://www.paracin.rs/index.php/budzet-opstine-paracin>.

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 (biblioteka, ustanove sporta i kulture) deo su opštinskog budžeta. (Ključne zdravstvene i obrazovne usluge koje se uobičajeno često naplaćuju korisnicima, su pod ingerencijama centralne vlasti). Ocena: „A“.

6.2. Prihodi izvan finansijskih izveštaja

Prihodi koje naplaćuju indirektni budžetski korisnici deo su budžeta opštine. Prihodi organizacija čiji je osnivač opština, osim transfera sa nivoa opštine, obuhvaćeni su njihovim izveštajima koji se dostavljaju opštinskoj upravi. Ocena: „A“.

6.3. Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata

Pošto su javno komunalno preduzeće i ostala tri javna preduzeća osnovana kao korporativna preduzeća u skladu sa nacionalnim zakonodavnim i regulatornim okvirom, obuhvaćeni su pokazateljem PI-10.1. Stoga, ne postoje van budžetski subjekti, te je ocena za ovu dimenziju: „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. Svi rashodi svih korisnika budžeta 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. Ciljevi se uglavnom definišu na nivou izlaza a ne ishoda. 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. Međutim, informacije o kvantitetu rezultata svakog programa su objavljene kao deo godišnjeg izveštaja o izvršenju budžeta za 2017., uključujući i podatke u vezi sa pokazateljima, polaznim vrednostima, ciljanim vrednostima i rezultatima ostvarenim u 2017. godini. Ocena: „B“.

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. Šta više, sravnjenje podataka Odeljenja za finansije i budžet sa podacima indirektnih korisnika budžeta se vrši kvartalno. Svaka ustanova podnosi godišnji finansijski izveštaj Odeljenju za finansije i budžet. Ocena: „A“.

8.4. Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga

Nije sprovedeno nezavisno vrednovanje. Ocena efikasnosti i efektivnosti pružanja usluga nije vršena u poslednje tri godine. Ocena: „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-8 (M2)	B	
8.1. Planirani učinak u pružanju javnih usluga	B	Programski ciljevi i ciljane izlazne vrednosti obuhvaćeni su budžetskom dokumentacijom.
8.2. Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga	B	Izveštaji o učinku dostavljeni su po prvi put Ministarstvu finansija u septembru 2018. Informacije o rezultatima su date u okviru izveštaja o izvršenju budžeta za 2017. godinu.
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. Postoji link na naslovnoj strani internet prezentacije koji direktno vodi ka budžetu: Da
2. Usvojena odluka o budžetu: Objavljuje se odmah na internet stranici opštine. Informacija je lako dostupna javnosti: Da
3. Izveštaji o izvršenju budžeta u toku godine: Objavljaju se mesečni i detaljni šestomesečni i devetomesečni izveštaji: Da
4. Godišnji završni račun: Godišnji završni račun se objavljuje se do 30. juna ali ne sadrži narativno obrazloženje odstupanja od prvobitnog budžeta: Da
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

Dodatni elementi:

6. Predbudžetska izjava: Ne objavljuje se: Ne
7. Drugi izveštaji eksterne revizije: Ne postoje: Nije primenljivo
8. Rezime predloženog budžeta: Ne
9. Makroekonomske projekcije: Nije relevantno na nivou lokalne samouprave: Nije primenljivo.

Fiskalne informacije su dostupne javnosti na opštinskom veb sajtu:

<https://www.paracin.rs/index.php/budzet-opstine-paracin> i <https://www.paracin.rs/index.php/2020-04-23-13-40-28>.

Informacije o taksama, naknadama i porezima koji pripadaju gradu, kao i informacije o uslugama koje pruža grad, mogu se koristiti umesto elemenata 7 i 9. I jedne i druge ove informacije se objavljuju.

Kako je ispunjeno svih pet osnovnih i dva 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 i imovine. PI-13 se odnosi na upravljanje dugom.

PI-10 Izveštavanje o fiskalnom riziku (M2)

10.1. Praćenje rada javnih preduzeća

Četiri JP u Paraćinu podnose kvartalne i godišnje izveštaje opštini koji su, kao i svi ostali dokumenti koji se podnose Skupštini na usvajanje, dostupni javnosti. Skupština opštine usvaja njihove budžete i godišnje finansijske izveštaje sa mišljenjem revizora. Konsolidovani kvartalni i godišnji izveštaji se podnose Ministarstvu privrede, ali se konsolidovani pregled tih informacija ne objavljuje. Pošto se revidirani

finansijski izveštaji objavljuju u formatu propisanim za javna preduzeća pre kraja juna svake godine za sva JP, ali i dalje nema objavljenog pregleda, ocena je „B“.

10.2. Praćenje rada jedinica lokalne samouprave

„Nije primenljivo“ na Paraćin (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	Revidirani 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. 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. U periodu 2015-2017. godine manji fond sredstava je bio dostupan za investicije i samo su manji projekti unapređenja infrastrukture realizovani. Rashodi za kapitalne investicije su iznosili svega 7,5 odsto ukupnih rashoda za period 2015-2017.

U 2017. godini iz budžeta su se finansirala dva veća investiciona projekta: rekonstrukcija seoskih puteva i izgradnja kulturnog centra, a vrednost svakog od ova dva projekta iznosila je oko 3 odsto ukupnih rashoda iz budžeta. Opsežna ekonomska analiza nije rađena ni za jedan od ova dva projekta. Ocena: „D“.

11.2. Odabir investicionih projekata

Ne postoje niti objavljeni niti neobjavljeni standardni kriterijumi za odabir projekata, ali je za njihov odabir zaduženo Opštinsko veće, na predlog predsednika opštine a nakon sprovedene javne rasprave, nakon čega je potrebna saglasnost Skupštine opštine. 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. Takođe su dati vremenski okviri i opis svakog od tih projekata. Ocena: „C“.

11.4. Praćenje realizacije investicionih projekata

Opštinska uprava prati ukupne troškove i fizičku realizaciju projekata, a dinamika tog praćenja zavisi od uslova iz ugovora. Uprava za investicije i održivi razvoj, zajedno sa Upravom za urbanizam, finansije, skupštinske i opšte poslove, priprema mesečni izveštaj za predsednika opštine i Opštinsko veće. Opštinska uprava, takođe, priprema i izveštaj o izvršenju budžeta namenjen javnosti u kojem prikazuje i troškove investicija (<https://www.paracin.rs/index.php/2020-04-23-13-40-28>). Ocena: „B“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-11 (M2)	C	
11.1. Ekonomska analiza investicionih projekata	D	Veći projekti se mogu opravdati pozivanjem na povećanje zaposlenosti na teritoriji opštine, ali se za njih ne radi opsežna ekonomska analiza.
11.2. Prioritizacija investicionih projekata	C	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 za investicije i održivi razvoj, a informacije se objavljuju i u izveštaju o izvršenju budžeta.

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). Opštinski kreditni bilans i dugovanja prema opštini su takođe obuhvaćeni godišnjim finansijskim izveštajima. 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

U skladu sa članom 29 Zakona o javnoj svojini (koji je poslednji put menjan 2016. godine) prodaja opštinske imovine se sprovodi putem javnog poziva. Imovina za prodaju ili najam se oglašava na opštinskom veb sajtu: <https://www.paracin.rs/index.php/lokalna-samouprava/konkursi-javno-oglasavanje>. Opština planira da ostvari značajne prihode, ali u vreme procene u tome još uvek nije imala uspeha. Tek su u 2017. godini imali značajnije prihode od imovine koji su iznosili 2,3 odsto ukupnih Prihoda te godine. Skupština odobrava prodaju i usvaja zapisnik o sprovedenom postupku koji se potom i objavljuje. Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-12 (M2)	B	
12.1. Praćenje finansijske imovine	B	Objavljuju 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	A	Prodaja imovine se sprovodi putem prikupljanja ponuda, a Skupština odobrava prodaju i usvaja zapisnik o sprovedenom postupku koji se potom i objavljuje.

PI-13 Upravljanje dugom (M2)

13.1. Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama

Evidencija koju vodi Ministarstvo finansija je potpuna i sve informacije o neizmirenim obavezama, plaćenju kamati i otplatama glavnice mesečno se dostavljaju Ministarstvu finansija, u skladu sa smernicama koje se primenjuju na sve lokalne samouprave. Kompletni kvartalni izveštaji se objavljuju. Iznos neizmirenih obaveza je mali a servisiranje duga (glavnica i kamata) iznosilo je manje od 2 odsto rashoda u 2017. Ocena: „A“.

13.2. Odobranje duga i garancija

Odluka opštine 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 finansije i budžet zatraži saglasnost od Ministarstva finansija. Lokalnim samoupravama je zabranjeno da daju garancije. Ocena: „A“.

13.3. Strategija upravljanja dugom

Čini se da Paraćin nije usvojio strategiju za upravljanje dugom osim poštovanja opštih ograničenja za zaduživanje JLS, prema kojima servisiranje duga u celini ne sme da prelazi 15 odsto prihoda iz prethodne godine. Dugovi su neznatni. Ocena: „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-13 (M2)	B	
13.1. Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama	A	Sva evidencija o neizmirenim obavezama, plaćenju kamati i otplatama glavnice je potpuna i ažurna.
13.2. Odobranje duga i garancija	A	Za zaduživanje je potrebno odobrenje Ministarstva finansija i Skupštine opštine.
13.3. Strategija upravljanja dugom	D	Nije objavljena strategija upravljanja dugom.

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). (Projekcije republičkih vlasti ispunjavaju kriterijum za ocenu „D“ jer ne sadrže informacije o kamatnim stopama i kursu).

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. Paraćin nije u prilici da angažuje dodatne zaposlene potrebne za srednjoročno fiskalno planiranje i ne prave se srednjoročne projekcije čak ni za internu upotrebu. 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

Godišnji budžet obuhvata i predlog stope lokalnih poreza i novih investicija, kao i druge inicijative koje se tiču rashoda, uključujući i obrazloženje ovih predloga i kako se oni uklapaju u sve zahteve za ravnomernim budžetom. Budžetska dokumentacija sadrži ocenu uticaja novih odluka na prihode i rashode samo za datu budžetsku godinu. Ocena: „C“.

15.2. Usvajanje fiskalne strategije

Paraćin nema srednjoročnu fiskalnu strategiju. Nema nikakvih razmatranja i projekcija za naredne godine nakon date budžetske godine, kao što nema ni dugoročnih fiskalnih ciljeva u kvalitativnom smislu. 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 datu budžetsku godinu.
15.2. Usvajanje fiskalne strategije	D	Paraćin nema srednjoročnu fiskalnu strategiju.

15.3. Izveštavanje o fiskalnim ishodima	Nije primenljivo	U odsustvu fiskalne strategije, ocena za ovu dimenziju je „nije primenljivo“.
---	------------------	---

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

Nema srednjoročnih budžeta. Ocena: „Nije primenljivo“.

16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta

Nema srednjoročnih budžeta. Ocena: „Nije primenljivo“.

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	Nije primenljivo	Nema srednjoročnih budžeta.
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 nacrt budžeta dostavila na vreme uz korišćenje predviđanja iz prethodne godine. Kada uputstvo Ministarstva finansija konačno stigne, budžetski korisnici imaju veoma malo vremena da izmene svoje planove. Ocena: „C“.

17.2. Smernice za pripremu budžeta

Maksimalne iznose budžeta za narednu godinu donosi Odeljenje za finansije i budžet za druga opštinska odeljenja i indirektni korisnike budžeta bez prethodne diskusije sa Većem. Veće ove iznose razmatra i odobrava tek pošto su svi detalji procena već utvrđeni. Ocena je „C“.

17.3. Dostavljanje budžeta Skupštini grada

Predlozi budžeta dostavljeni su Skupštini 16. decembra 2015., 14. decembra 2016., i 14. 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 fiskalne politike i ukupne iznose, kao i informacije o prihodima i rashodima za narednu godinu. Međutim, srednjoročna perspektiva se ne uzima u obzir, a diskusija u Skupštini o ovim pitanjima u poslednje tri godine okončavala se u roku od 2 do 5 dana. 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. U slučaju negativnog mišljenja Komisije, nacrt budžeta se vraća upravi na reviziju iako u praksi nikakve izmene i dopune predložene odluke o budžetu nisu izvršene tokom njenog razmatranja za poslednja tri budžeta. Iako se sa mesnim zajednicama vode intenzivne konsultacije tokom pripreme budžeta, kada Veće usvoji predlog konsultacije se obustavljaju. Ocena: „B“.

18.3. Vremenski okvir za usvajanje budžeta

Skupština je za prethodna tri budžeta usvojila odluke o budžetu pre početka godine, odnosno 18. decembra 2015. za budžet za 2016., 21. decembra 2016. za 2017., i 16. decembra 2017. za budžet za 2018. Ocena: „A“.

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

Moguće je izmeniti aprocijacije za svaku programsku aktivnost u iznosu od najviše 10% odobrenih sredstava, uz odobrenje Veća (Zakon o budžetskom sistemu, član 61). Za značajnije promene neophodan je rebalans budžeta. Ove odredbe se poštuju. Skupština je do sada usvajala rebalans budžeta samo jednom ili dva puta godišnje. U 2017. godini bio je samo jedan rebalans budžeta, dok u 2016. godini nije uopšte bilo rebalansa. U 2015. godini bila su dva rebalansa budžeta. 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	B	Postoje standardne procedure, uključujući i razmatranje specijalizovane komisije i mogućnost vraćanja na doradu i unapređenje.
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 70 odsto godišnjih izvornih prihoda Paraćina predstavljaju porezi na imovinu, takse za zaštitu životne sredine, naknade za korišćenje javnog prostora i takse za isticanje imena firme (videti i 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 Odeljenje lokalne poreske administracije obezbeđuje 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. Paraćin je 2012. uveo elektronsku bazu podataka koja svim poreskim obveznicima omogućava lak pristup sveobuhvatnim i ažurnim podacima o njihovim poreskim dugovanjima. Fizička lica-obveznici poreza dobijaju rešenja o porezu od grada, ali pravna lica imaju obavezu samoprocene u skladu sa dostavljenim instrukcijama. 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 (procedura nije u potpunosti nezavisna i transparentna). Ocena: „A“.

19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode

Lokalna poreska administracija, koja naplaćuje preko 75 odsto izvornih prihoda grada, 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, uključujući registre privrednih subjekata i registre banaka. Tako je broj fizičkih lica-obveznika poreza povećan sa 9.700 u 2009. na 17.900 u 2013. zahvaljujući podršci koju je opština dobila kroz dva projekta. Još 4.000 poreskih obveznika registrovano je 2014. godine kada je porez počeo da se naplaćuje i na poljoprivredno zemljište, te tako sada ima ukupno 22.000 poreskih obveznika. Paraćin uspešno naplaćuje porez na imovinu od vlasnika koji žive u inostranstvu. Kako bi omogućio tačne podatke 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. Petoro zaposlenih 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. Međutim, ne postoji opšti plan revizije niti izveštaj o aktivnostima koje su u skladu sa tim. Ocena: „B“.

19.4. Praćenje docnji vezanih za javne prihode

Kao i mnoge druge lokalne samouprave, Paraćin 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 docnje, 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	272.877	209.073	191.261	274.772	210.318	194.202	344.105
Taksa za isticanje imena firme	165.475	28.549	32.187	182.201	28.760	36.864	193.356
Drugi porezi	6.323	29.160	23.130	12.444	26.605	24.268	19.636
Ukupno	444.675	266.783	246.578	469.417	265.683	255.334	557.097

Izvor: Opština Paraćin, Odeljenje za finansije i budžet

Ove brojke ukazuju na to da Paraćin relativno uspešno naplaćuje utvrđene iznose poreza na imovinu, kao i da je ostvaren određeni napredak u naplati neizmirenih obaveza po osnovu naknade za isticanje imena firme, ali ukupne docnje i dalje rastu zbog pripisa kamate na neizmirene obaveze. Nije moguće utvrditi koji je procenat neizmirenih obaveza na početku godine naplaćen u toku godine, ali docnje su na kraju 2017. godine iznosile 218 odsto iznosa naplaćenog tokom te godine, stoga ocena mora biti „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-19 (M2)	C+	
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	D	Iako postoji program poreske kontrole, ne postoji plan koji se odnosi na njega.
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 218 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 finansije i budžet 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

Odeljenje za finansije i budžet vrši potpuno mesečno usaglašavanje utvrđenih i naplaćenih prihoda, docnji i uplata u sistem KRT i to u roku od četiri nedelje nakon završetka meseca. Više od 75 odsto sopstvenih prihoda opštine se procenjuje i prikuplja preko službe lokalne poreske administracije. Pojedinačni računi poreskih obveznika koje administrira lokalna poreska administracija se ažuriraju i usaglašavaju 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 finansije i budžet 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 joj omogućavaju da uveri budžetske korisnike onog trenutka kada se budžet odobri da sve odobrene budžetske aroprijacije za datu godinu mogu u svakom trenutku biti iskorišćene za preuzimanje obaveza. Ocena: „A“.

21.4. Značaj izmena budžeta u toku godine

Skupština usvaja rebalanse budžeta jednom do dva puta godišnje uz puno poštovanje načela transparentnosti. U 2017. godini bio je jedan rebalans budžeta, u 2016. ih nije bilo, dok su u 2015. godini bila dva rebalansa. (Rebalans budžeta nije potreban za korišćenje namenskih transfera o kojima opština nije obavestena pre početka svake fiskalne godine). Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-21 (M2)	A	

21.1. Konsolidacija gotovinskih salda	A	Sva gotovinska salda se vode u sistemu KRT.
21.2. Izrada projekcija gotovinskih tokova i njihovo praćenje	B	Projekcija gotovinskih tokova se ažurira kvartalno.
21.3. Podaci o maksimalnim iznosima obaveza	A	Budžetski korisnici u svakom trenutku mogu preuzeti obaveze do visine svojih aroprijacija.
21.4. Značaj izmena budžeta u toku godine	A	Skupština usvaja rebalanse budžeta jednom ili dva 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 (odeljak 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 Paraćin nije imala docnje u periodu 2015 – 2017. 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. 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 odobrenog spiska zaposlenih, plate svega 258 zaposlenih u opštinskoj upravi i indirektnim korisnicima budžeta, se finansiraju iz opštinskog budžeta. Evidencija zaposlenih i platni spisak nisu neposredno povezani, ali sve promene evidencije zaposlenih podležu strogim kontrolama i nikakve izmene nisu moguće bez saglasnosti višeg rukovodioca kadrovske službe. Nadzor nad platnim spiskom vrši rukovodilac Odeljenja za finansije i budžet 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 finansije i budžet koje upravlja platnim spisakom 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 inspeksijskom 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 inspeksijski 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 su tačni i potpuni i obuhvataju opštinsku upravu i indirektno budžetske korisnike. Međutim, ukupna vrednost ugovora potpisanih u 2016. i 2017. (videti tabelu 3.7 u daljem tekstu) iznosi oko 120 miliona dinara i dosta je niža od ukupne vrednosti rashoda na robu i usluge i kapitalne investicije (495 miliona dinara u 2017. - videti poglavlje 2, tabelu 2.11). Shodno tome čini se da podaci o javnim nabavkama ne obuhvataju i plaćanja javnim preduzećima koja su iznosila nekih 500 miliona dinara u 2018. (videti tabelu 2.14). Čini se da su plaćanja javnim preduzećima delom klasifikovana kao „ostali rashodi“ u finansijskim izveštajima, dok je ostatak podveden pod rashode za robu i usluge. Zbog očigledno nepotpunih informacija, predlaže se ocena „D“.

24.2. Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki

Javne nabavke sprovedene 2016. i 2017. godine neposredno finansirane iz opštinskog budžeta sumirane su u tabeli 3.7 u daljem tekstu. Nijedan ugovor nije potpisan nakon sprovedenog pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem. Svi postupci javnih nabavki male vrednosti oglašeni su na internet stranici opštine i Portalu javnih nabavki. Međutim, (videti pokazatelj PI-24.1) čini se da veliki deo javnih nabavki nije sproveden putem kompetitivne procedure.

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	6.850 (2)	15.818 (5)	117.806 (14)	140.474 (21)
Javna nabavka male vrednosti	19.056 (28)	20.257 (24)	77 (1)	39.390 (53)
Ukupno	25.906 (30)	36.076 (29)	117.883 (15)	179.864 (74)
2017.				
Otvoreni postupak	-	16.663 (5)	2.276 (1)	18.940 (6)
Javna nabavka male vrednosti	20.753 (29)	24.149 (22)	689 (4)	45.590 (55)
Ukupno	20.753 (29)	40.812 (27)	2.965 (5)	64.530 (61)

Izvor: Opština Paraćin, Odeljenja za finansije i budžet

Obzirom da veliki deo rashoda za robu i usluge nije realizovan putem kompetitivne procedure, ocena je „D“.

24.3. Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama

Pet od šest ključnih elemenata informacija su u principu dostupne široj 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 odvrate 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 samo manji deo rashoda za robu i usluge.
24.2. Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki	D	Sve nabavke se sprovode putem transparentnih postupaka koji omogućavaju slobodnu konkurenciju.
24.3. Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama	D	Objavljuje se pet od ukupno šest elemenata, ali nedostaju godišnji statistički podaci o javnim nabavkama. Međutim, 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)

U vreme sprovođenja procene, opštinska uprava je, uz podršku RELOF projekta, radila na izradi Strategije upravljanja rizicima i unapređenju mera za jačanje internih kontrola.

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. Predložena ocena je pre „B“ nego „A“ usled manjka zaposlenih koji je posledica odbijanja republičke Vlade da odobri zapošljavanje novih radnika u slučajevima prirodnog odliva zbog čega su pojedini zaposleni morali da preuzmu i dužnosti i obaveze koje nisu u njihovom primarnom delokrugu, kako bi omogućili razdvajanje dužnosti tamo gde je bilo neophodno.

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 aprocijacija 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.	Objašnjenje za ocenu iz 2018.
PI-25 (M2)	A	
25.1. Razdvojenost zaduženja	B	Nedostatak zaposlenih znači da službenici moraju da preuzimaju odgovornosti za koje inače nisu zaduženi.
25.2. Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda	A	Nov softver sprečava preuzimanje obaveza bez budžetske aprocijacije 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)

Republička vlast je odbila da odobri angažovanje internog revizora. Odeljenje za finansije i budžet već ima značajan problem sa manjkom zaposlenih, tako da niko od njih ne može biti preraspodeljen na ovu dužnost. Stoga, još uvek nema funkcije interne revizije. Ocena: „D“

26.2. Priroda revizije i standarda koji se primenjuju

„Nije primenljivo“, pošto interna revizija nije u funkciji.

26.3. Vršenje interne revizije i izveštavanje

„Nije primenljivo“, pošto interna revizija nije u funkciji.

26.4. Odgovor na internu reviziju

„Nije primenljivo“, pošto interna revizija nije u funkciji.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-26 (M1)	D	
26.1 Obuhvat interne revizije (IR)	D	Interna revizija nije u funkciji.
26.2. Priroda revizije i standarda koji se primenjuju	Nije primenljivo	Interna revizija nije u funkciji.
26.3. Vršenje interne revizije i izveštavanje	Nije primenljivo	Interna revizija nije u funkciji.
26.4. Odgovor na internu reviziju	Nije primenljivo	Interna revizija nije u funkciji.

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 prilivima 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. Objavljaju se mesečni izveštaji o prihodima i rashodima prema svim klasifikacijama kojima su u potpunosti obuhvaćeni indirektni budžetski korisnici. Izveštaji istog nivoa detaljnosti kao prvobitni budžet objavljuju se na šest i devet meseci. Mesečni izveštaji sa detaljnim podacima prema ekonomskoj, administrativnoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji podnose se Ministarstvu finansija u roku od 15 dana od isteka svakog meseca u skladu sa pravilnikom Ministarstva finansija o izveštavanju. Ocena: „A“.

28.2. Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine

Izveštaje izrađuje Odeljenje za finansije i budžet u roku od 15 dana od isteka svakog meseca i podnosi se trezoru i rukovodiocima. Izveštaji se, takođe, objavljuju i na internet stranici opštine. 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 i 9 meseci, ali izveštajima nisu obuhvaćene obaveze. Ovi izveštaji se usvajaju od strane Skupštine opštine i objavljuju na opštinskom veb sajtu: <https://www.paracin.rs/index.php/budzet-opstine-paracin>.

Opština Paraćin, takođe, priprema i detaljan mesečni izveštaj o izvršenju budžeta namenjen najvišem rukovodstvu opštine i podnosi ga Ministarstvu finansija. Mesečni izveštaj o izvršenju budžeta se u jednostavnijem formatu priprema i za građane i objavljuje na opštinskom veb sajtu: <https://www.paracin.rs/index.php/2020-04-23-13-40-28>. 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 ekonomskom i funkcionalnom klasifikacijom.
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 aktivnoj i pasivnoj strani i izveštaj o gotovinskim tokovima. Međutim, izveštaj ne obuhvata i materijalna sredstva, što je uslov za ocenu „A“. Ocena: „B“.

29.2. Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju

Član 78 i 79 Zakona o budžetskom sistemu nalažu da finansijski izveštaji sa mišljenjem revizora moraju biti podneti opštinskom Veću na razmatranje koje ga podnosi na usvajanje Skupštini opštine najkasnije do 1. juna. Nakon usvajanja, izveštaj se najkasnije do 15. juna podnosi Ministarstvu finansija. Ovi izveštaji obuhvataju izveštaj o izvršenju budžeta i izveštaj eksterne revizije, sa obrazloženjem usklađivanja različitih izveštaja i beleškom o računovodstvenim politikama. Završni računi indirektnih korisnika budžeta za prethodnu godinu moraju se podneti Ministarstvu finansija do 28. februara, uz konsolidovani izveštaj Odeljenja za finansije i budžet koji se podnosi do 31. marta. Ovo predstavlja polaznu osnovu za reviziju. Međutim, iako su izveštaji o prihodima i rashodima dostupni već do kraja marta meseca, ostali elementi izveštaja o izvršenju budžeta (bilans stanja, tok gotovine, usaglašavanja, itd.) se uobičajeno završavaju u aprilu mesecu. 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. Ovo je bio slučaj od 2015. do 2017. godine. Odeljenje za finansije i budžet opštine Paraćin je potvrdilo da je revizija za 2017. godinu započeta pre kraja aprila meseca 2018. godine. Ocena „B“.

29.3. Računovodstveni standardi

Godišnji finansijski izveštaji se izrađuju u skladu sa aktom Ministarstva finansija iz 2006. godine. Finansijski izveštaji opštine Paraćin 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 aktivni i pasivi i izveštajo 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.
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

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*

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. DRI nije sprovodio reviziju u Paraćinu u posmatranom periodu 2015-2017.

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 sve tri godine između 2015. i 2017. Ocena je „D“.

30.2. Podnošenje izveštaja revizije zakonodavnoj vlasti

Izveštaji revizije za 2015. i 2017. podneti su Skupštini u roku od dva meseca od kada je revizor primio nacрте finansijskih izveštaja. U sve tri godine, revizija je započeta aprila meseca, dok su izveštaji podneti Skupštini na razmatranje najkasnije do 15. juna. Izveštaj revizije za 2017. godinu je, zajedno sa finansijskim izveštajem, podnet Skupštini opštine na razmatranje 12. juna 2018. 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. Ocena: „D“.

31.3. Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji

Preporuke nisu upućene. Ocena: „D“.

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	D	Preporuke nisu donete.
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 skoro 60 odsto sredstava koje republika obezbeđuje za Paraćin. Ukupni iznos priliva sa nivoa republike (zbir ustupljenih poreza i transfera) bio je 2015. godine za 3 odsto veći od predviđanog budžetom, a 12 odsto u 2016. i 6 odsto u 2017. Izvorni prihodi su bili manji za više od 20 odsto nego što je bilo predviđeno budžetom u sve tri godine, što je dovelo do pada izvršenja rashoda do nivoa od oko 12 odsto i spod planiranog budžeta u svakoj od tri godine između 2015. i 2017. (PI-1). Varijansa rashoda iskazanih prema funkcionalnoj klasifikaciji bila je relativno mala (mereno kriterijumima PEFA) u 2016. (6,9 odsto) i 2017. (8,0 odsto), što ukazuje na činjenicu da su rashodi za većinu funkcija bili u sličnoj meri niži od onih utvrđenih budžetom (PI-2.1). Veći deo nešto veće izmerene varijanse po ekonomskoj klasifikaciji posledica je razlike između kapitalnog budžeta i njegovog izvršenja u 2015. i 2017. kao i razlike u rashodima za robu i usluge u 2016. i značajnog povećanja rashoda za mesne zajednice u 2015. i 2016. Izvršeni rashodi za zaposlene bili su približni budžetu uprkos ukupnim nižem izvršenju na strani rashoda (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 omogućiti 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 na zadovoljavajućem su nivou (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 opštinskim strateškim planom čiji je cilj povećanje zaposlenosti, 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. Za otuđenje imovine mora se raspisati javno nadmetanje, a rezultati javnog nadmetanja se objavljuju (PI-12). Iznos neizmirenih obaveza je mali, a podaci o dugovanjima su potpuni i redovno se usaglašavaju, mada ne postoji objavljena strategija upravljanja dugom koja bi sadržavala ciljane vrednosti kamatnih stopa ili ročnosti korišćenih dugovnih instrumenata (PI-13).

4.1.4. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika

5. Paraćin 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 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 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). Grad upravlja javnim nabavkama na zadovoljavajuć način, ali nedostaju informacije o nabavkama javnih preduzeća (PI-24). Mehanizmi interne kontrole funkcionišu dobro bez obzira na mali broj zaposlenih (PI-25), međutim funkcija interne revizije još uvek nije 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 iako zadovoljavaju sve zahteve nacionalnog okvira, ne sadrže sve informacije potrebne za poštovanje gotovinske osnove računovodstva u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor (IPSAS) (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 Paraćinu 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. U vreme vršenja procene, opština Paraćin je zajedno sa RELOF projektom radila na izradi Strategije upravljanja rizicima i merama za jačanje internih kontrola.

11. Glavni rizici sa kojima se suočava Paraćin 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 (PI-19).

12. Čini se da interne kontrole (Stub V PEFA okvira za procenu) u opštinskoj upravi funkcionišu uglavnom na zadovoljavajući način, ali nije jasno da li su podaci o javni nabavkama potpuni (PI-24) i interna revizija još uvek nije uspostavljena (PI-26). Eksterna revizija DRI nije sprovedena u poslednjih nekoliko godina. Praćenje učinka u pružanju javnih usluga (PI-8) još uvek je u povelju, a prvi (neobjavljeni) izveštaji o ostvarenju ciljeva su podneti republičkoj vlasti u septembru 2018. godine. Opština je u međuvremenu uvrstila izveštaj o učincima programa u svoj izveštaj o izvršenju budžeta za 2017. godinu.

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. Paraćin 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

17. Paraćin je u periodu 2015-2018. bio veoma pogođen ograničenjem broja zaposlenih. Iako je bilo velikih odstupanja u planiranju i izvršenju budžeta i po pitanju rashoda i po pitanju izvornih prihoda, napravljeni su značajni pomaci u drugim oblastima reforme upravljanja javnim finansijama. Započeto je planiranje rashoda u skladu sa programskim ciljevima, baza poreskih obveznika je proširena i identifikovani su novi poreski obveznici, kontrola obaveza je unapređena zahvaljujući novom programu koji je uveden sa republičkog nivoa. Ograničeni resursi su onemogućili napredak u srednjoročnom fiskalnom planiranju i uspostavljanju funkcije interne revizije.

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.

5.2 Institucionalne napomene

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. Paraćin je težio da unapredi upravljanje javnim finansijama u skladu sa ovim elementima, ali je u tome bio ometan ozbiljnim ograničenjima usled manjka zaposlenih. Opština je ostvarila značajan napredak u pogledu razvoja lokalne poreske administracije, ali nedostatak zaposlenih sprečio je ostvarivanje napretka u drugim oblastima u kojima je RELOF obezbedio pomoć. 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	Transferi su tokom sve tri godine 2015-2017. premašivali budžet.
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	C	Izvršenje je premašilo 85% budžeta tokom sve tri godine.
PI-2	Struktura izvršenih rashoda (M1)	C+	
2.1	Struktura izvršenih rashoda po funkciji	B	Varijansa je bila manja od 10% tokom dve od tri godine.
2.2	Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji	C	Varijansa je bila manja od 15% tokom sve 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	Ostvareni izvorni prihodi bili su manji od 92% budžeta u sve tri godine između 2015. i 2017.
3.2	Struktura izvršenja prihoda	D	Izmerena varijansa u proseku je bila skoro 34% 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 budžetske jedinice.
PI-7	Transferi jedinicama lokalne samouprave	Nije primenljivo	Paraćin nema u svom sastavu jedinice lokalne samouprave nižeg nivoa.
PI-8	Informacije o učinku značajne za pružanje javnih usluga (M2)	B	
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	B	Izveštaj o izvršenju budžeta za 2017. obuhvatio je i podatke o učincima.
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	Ispunjeno je svih pet osnovnih elemenata, kao i dva dodatna.
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	Paraćin 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	Veći projekti se opravdavaju uticajem na povećanje zaposlenosti na lokalnom nivou, ali se opsežne ekonomske analize ne rade.
11.2	Prioritizacija investicionih projekata	C	Projekte prioritizuje Opštinsko veće nakon sprovedene javne rasprave.
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	Opštinska uprava za investicije i održivi razvoj sistematski prati realizaciju, a podaci su obuhvaćeni izveštajem o izvršenju budžeta.
PI-12	Upravljanje javnom imovinom (M2)	B	
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	A	Prodaja imovine se sprovodi putem prikupljanja ponuda, a Skupština odobrava izbor ponuđača, što se potom i objavljuje.
PI-13	Upravljanje dugom (M2)	B	
13.1	Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama	A	Evidencija o neizmirenim obavezama je potpuna i redovno se usaglašava.
13.2	Odobrovanje duga i garancija	A	Za zaduživanje je potrebno odobrenje Ministarstva finansija i Skupštine opštine.
13.3	Strategija upravljanja dugom	D	Nije objavljena strategija upravljanja dugom.
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	Paraćin 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 maksimalnih iznosa rashoda. Nema srednjoročnih budžeta.
16.3	Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta	Nije primenljivo	Ne izrađuju se srednjoročni budžeti.
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	B	Postoje standardne procedure, uključujući i razmatranje budžeta od strane specijalizovane komisije, sa mogućnošću vraćanja budžeta na doradu i unapređenje u slučaju suprotnog mišljenja od mišljenja Veća.

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)	C+	
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	D	Postoji program terenske kontrole, ali ne postoji opšti plan unapređenja niti izveštavanje o učinku u odnosu na plan.
19.4	Praćenje docnji vezanih za javne prihode	D	Mada postoje dokazi o uspešnoj naplati neizmirenih obaveza, docnje vezane za javne prihode iznosile su na kraju 2017. godine 218 odsto iznosa naplaćenog u toj godini.
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)	A	
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	A	Skupština usvaja rebalans budžeta jednom ili dva 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 inspekcijski 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	Veliki deo rashoda za robe i usluge nije realizovan putem konkurentnih procedura.
24.3	Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama	D	Dostupno je pet od ukupno šest elemenata; nedostaju godišnji statistički podaci o javnim nabavkama. Međutim, upitna je potpunost podataka o planu, realizaciji i ugovorima javnih nabavki.
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	B	Zbog manjka zaposlenih, pojedini službenici moraju da preuzimaju odgovornosti za koje inače nisu zaduženi.
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 još uvek nije formirana.
26.2	Priroda revizije i standarda koji se primenjuju	Nije primenljivo	Interna revizija još uvek nije formirana.
26.3	Vršenje interne revizije i izveštavanje	Nije primenljivo	Interna revizija još uvek nije formirana.

26.4	Odgovor na internu reviziju	Nije primenljivo	Interna revizija još uvek nije formirana.
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.
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 temeljnih revizija uslovljava ocenu D.
31.2	Slušanja o nalazima revizije	D	Slušanja nisu organizovana.
31.3	Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji	D	Preporuke nisu donete.
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	Opštinskim upravama rukovode iskusni zaposleni koji su održali funkcionalnu organizaciju. Funkcija interne revizije još nije uspostavljena (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 četiri opštinske uprave odgovori su predsedniku opštine. (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). U trenutku vršenja procene, opština Paraćin je zajedno sa RELOF projektom radila na izradi Strategije upravljanja rizicima i merama za jačanje internih kontrola (PI-25).
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), mada opština nema direktnih uslovnih obaveza.
2.4. Procena spremnosti za preuzimanje rizika	Paraćin izbegava preuzimanje obaveza za investicione projekte dok se ne obezbede neophodna finansijska sredstva (PI-11, PI-22).
2.5. Odgovori na rizik	Paraćin ima razvijen i unapređen sistem procene 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	Čini se da razdvojenost zaduženja funkcionira na odgovarajući način, bez obzira na sva ograničenja malog broja zaposlenih (PI-25).
3.3. Kontrola pristupa sredstvima i evidenciji	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, ali takva revizija nije sprovedena još od 2013. godine (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 republičkoj vlasti se podnosi godišnji izveštaj (koji nije dostupan javnosti) o radu JP (PI-10 i 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	U proteklih nekoliko godina nisu sprovedene značajnije revizije ili vrednovanja na koje je bilo potrebno odgovoriti.

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%20Financijal%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/neighbourhood-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 Paraćin	Opština Paraćin (2018), Informator o radu organa Opštine Paraćin.	12.03.2020.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=3969&Itemid=143
8	Opština Paraćin	Strategija održivog razvoja opštine Paraćin Akcioni plan 2012 – 2017	Decembar 2017.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com

				_content&task=view&id=4683&Itemid=162
9	Opština Paraćin	Strategije održivog razvoja Opštine Paraćin 2008 - 2017	Mart 2008.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=4683&Itemid=162
10	Opština Paraćin	Odluka o budžetu Opštine Paraćin za 2019	Oktobar 2018.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
11	Opština Paraćin	Izveštaj nezavisnog ovlašćenog revizora predsedniku opštine Paraćin o izvršenoj eksternoj reviziji konsolidovanog završnog računa Opštine Paraćin sa stanjem na dan 31. decembra 2017. godine	11.06.2018.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
12	Opština Paraćin	Izveštaj o izvršenju budžeta opštine Paraćin za period 01.01.2018. do 30.06.2018. godine	Jul 2018.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
13	Opština Paraćin	Odluka o izmenama i dopunama Odluke o budžetu opštine Paraćin za 2018.godinu – prvi rebalans	Maj 2018.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
14	Opština Paraćin	Odluka o izmenama i dopunama Odluke o budžetu opštine Paraćin za 2018.godinu – drugi rebalans	Jun 2018.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
15	Opština Paraćin	Odluka o izmenama i dopunama Odluke o budžetu opštine Paraćin za 2018.godinu – treći rebalans	Jul 2018.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
16	Opština Paraćin	Odluka o završnom računu budžeta Opštine Paraćin za 2017. godinu	12.06.2018.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
17	Opština Paraćin	Odluka o budžetu Opštine Paraćin za 2018. godinu.	Oktobar 2017.	http://www.paracin.rs/files/opstina/2018/odluka_o_budzetu_za_2018_godinu.pdf
18	Opština Paraćin	Izveštaj o izvršenju budžeta Opštine Paraćin za period 01.01.2017. do 30.09.2017. godine	Oktobar 2017.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
19	Opština Paraćin	Izveštaj o izvršenju budžeta Opštine Paraćin za period 01.01.2017. do 30.06.2017. godine	Jul 2017.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
20	Opština Paraćin	Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja za 2016. godinu Opština Paraćin	Maj 2017.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
21	Opština Paraćin	Odluka o budžetu Opštine za 2017. godinu	Oktobar 2016.	https://www.paracin.rs/index.php?option=com

				_content&task=view&id=15920&Itemid=254
22	Opština Paraćin	Odluka o završnom računu budžeta Opštine Paraćin za 2016. godinu	29.05.2017.	https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
23	Opština Paraćin	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu Opštine Paraćin za 2017. godinu – prvi rebalans finansijski planovi	Jul 2017.	https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
24	Opština Paraćin	Budžet za 2016. godinu	Oktoibar 2015.	https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
25	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	Zakon o javnim službama, Službeni glasnik RS. 79/2005, 81/2005 - isp., 83/2005 - isp., 64/2007, 67/2007 - isp., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 and 95/2018		http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Zakon-o-drzavnim-sluzbenicima-2017.pdf?script=lat
26	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Zakon o komunalnim delatnostima, Službeni glasnik RS 16/97 i 42/98,		https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/zakon-o-komunalnim-delatnostima
27	Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS 54/2009		http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/09/Zakon-o-budzetskom-sistemu.pdf
28	Opština Paraćin	Grafički prikaz organizacije lokalne jedinice u 2018.		
29	Opština Paraćin	Javne nabavke Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=10883&Itemid=239
30	Opština Paraćin	Funkcionalna klasifikacija rashoda Opštine Paraćin 2015. do 2017.		https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
31	Opština Paraćin	Administrativna/organizacijska klasifikacija/ rashoda po korisnicima Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
32	Opština Paraćin	Programska klasifikacija rashoda Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
33	Opština Paraćin	Prihodi po ekonomskoj klasifikaciji Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
34	Opština Paraćin	Rashodi po ekonomskoj klasifikaciji Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254

35	Opština Paraćin	Autonomni budžetski prihodi/fiskalna autonomija Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
36	Opština Paraćin	Stanje budžetske rezerve Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
37	Opština Paraćin	Odobranja i amandmani na budžet Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
38	Opština Paraćin	Potraživanja za porezne prihode Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
39	Opština Paraćin	Potraživanja za neporezne prihode Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		https://www.paraćin.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=15920&Itemid=254
40	Opština Paraćin	Broj poreznih obveznika i obveznika sa dugom Opštine Paraćin a od 2015. do 2017.		
41	Opština Paraćin	Broj obveznika neporeznih prihoda i broj onih sa dugom po svakom od neporeznih prihoda Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		
42	Opština Paraćin	Ovisnost finansiranja javnih i komunalnih preduzeća od sredstava iz budžeta u 2017.		
43	Opština Paraćin	Indirektni budžetski korisnici, broj zaposlenih i vrednost imovine Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		
44	Opština Paraćin	Godišnji i polugodišnji izveštaji o poslovanju javnih preduzeća Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		
45	Opština Paraćin	Godišnji i polugodišnji izveštaji o poslovanju javnih preduzeća - dostavljene opštini/gradu, učestalost objava Opštine Paraćin od 2015. do 2017.		

Prilog 3B: Spisak učesnika evaluacije

	Ime i prezime	Odeljenje/Služba	Pozicija
1	Slobodan Janković	Odeljenje za finansije i budžet	Rukovodilac
2	Vesna Petrović	Javne nabavke	Službenik
3	Ivana Jovanović	Računovodstvo	Rukovodilac
4	Jasna Žikić	Odeljenje za finansije i budžet – Radna grupa za trezor	
5	Mirjana Milutinović	Odeljenje za lokalnu poresku administraciju	Rukovodilac
6	Vladan Miletić	Odeljenje za finansije i budžet – Radna grupa za budžet	
7	Maja Tanić	Odeljenje za javne službe i LER – nadzor nad radom javnih preduzeća	Šef
8	Nikola Jovičić	Uprava za investicije i održivi razvoj - računovodstvo	Šef
9	Vojislav Vasić	Uprava za investicije i održivi razvoj	Rukovodilac
10	Ivan Atanasijević	Odeljenje za lokalnu poresku administraciju	Rukovodilac

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 Paraćin
5.1 Dokumentacija o budžetu	
PI-6 Operacije izvan finansijskih izveštaja	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Paraćin
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 Paraćin 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 Paraćin
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 Paraćin 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 Paraćin
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	

11.1 Ekonomska analiza investicionih projekata	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima opštine Paraćin i druge informacije dostavljene od strane opštinske uprave
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 Paraćin, 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 Paraćin
13.1 Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama	
13.2 Odobranje 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 Paraćin
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 Paraćin
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 Paraćin
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 Paraćin 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 Paraćin 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 Paraćin 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 Paraćin
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 Paraćin
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 Paraćin
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 Paraćin 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 Paraćin 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 Paraćin 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 Paraćin
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 Paraćin
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 Paraćin 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 Paraćin, 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 Paraćin
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 Paraćin
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)
A. UJF IZVRŠENJE: Pouzdanost budžeta				
HLG-1 Predvidljivost transfera viših nivoa vlasti (M1)	Nije mereno	A		Poboljšanje učinka u odnosu na period 2011-2013.
HLG 1.1 Razlika između planiranih i izvršenih transfera	C	A	Transferi su iznosili više od 95% budžeta u sve 3 godine	
HLG 1.2.Odstupanja u strukturi namenskih transfera	Nije mereno	Nije primenljivo	Transferi su poznati tek kada se usvoji budžet	
HLG 1.3 Blagovremenost transfera sa republičkog nivoa u toku godine	A	A	Transferi su stabilni i uplaćuju se u skladu sa definisanim rokovima	
PI-1 Ukupno izvršeni rashodi u odnosu na ostvaren budžet	D	C	Odstupanja rashoda u odnosu na planirani budžet su bila manja od 15% u sve tri godine.	Poboljšanje učinka
PI-2 Struktura izvršenih rashoda u odnosu na odobreni budžet (M1)	D+	B+		
(i) Veličina odstupanja u strukturi rashoda ne računajući budžetsku rezervu u poslednje tri godine	D	B	Varijansa je iznosila manje od 10%u dve od tri godine u periodu 2015-2017.	Poboljšanje 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	D	D	Ostvarenje prihoda je bilo ispod 92% u sve tri godine u periodu 2015-2017.	Bez promene
PI-4 Stanje i praćenje docnji u plaćanjima	A	A		
(i) Stanje docnji i sve nedavne promene	A	A	Nije bilo docnji u 2017.	Bez promene
(ii) Dostupnost podataka za praćenje docnji	A	A	Sve informacije o računima su potpuno dostupne.	Bez promene
B. KLJUČNA HORIZONTALNA PITANJA: Sveobuhvatnost i transparentnost				
PI-5 Budžetska klasifikacija	A	A	Kreiranje i izvršenje budžeta se radi prema	Bez promene

			administrativnoj, ekonomskoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji.	
PI-6 Sveobuhvatnost informacija u budžetskoj dokumentaciji	C	B	Pet od osam uporednih kriterijuma (2,3,4, 7 i 9) su ispunjeni.	Poboljšanje učinka
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	Nije primenljivo	Nije bilo projekata finansiranih od strane donatora.	Bez promene osnovnih činilaca
PI-8 Transparentnost fiskalnih odnosa između organa vlasti	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Nema nižih organa vlasti.	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	Svih šest primenjivih elemenata je zadovoljeno.	Poboljšanje učinka zasnovano na ažurnom objavljivanju budžetske dokumentacije i redovnih izveštaja o izvršenju budžeta u toku godine
C. BUDŽETSKI CIKLUS				
<i>C(i) Budžet zasnovan na budžetskim politikama</i>				
PI-11 Uređenost i učešće u procesu	B+	B		

izrade godišnjeg budžeta (M2)				
(i) Postojanje i poštovanje fiksnog budžetskog kalendara	C	B	Korisnici budžeta imaju 4 nedelje na raspolaganju za sve svoje aktivnosti oko planiranja budžeta.	Malo poboljšanje učinka
(ii) Smernice za pripremu budžeta	A	C	Opštinsko veće razmatra nacrt budžeta kada je predlog već gotovo finaliziran.	Očigledno smanjenje učešća Opštinskog veća u planiranju budžeta
(iii) Pravovremeno usvajanje budžeta u Skupštini	A	A	Budžet za poslednje 3 godine je usvojen 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	D	Nije primenljivo	Iznos duga je mali i daleko je ispod granice definisane regulatornim okvirom.	Bez promene osnovnih činilaca
(iii) Postojanje sektorskih strategija	D	D	Ne izrađuju se sektorske strategije vezano za troškove.	Bez promene
(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 procedurama za poreske obveznike	A	A	Informacije o poreskim obavezama i zaduženjima, kao i o administrativnim procedurama su lako dostupne.	Bez promene
(iii) Postojanje i funkcionisanje mehanizma za žalbe poreskih obveznika	C	C	Mehanizam žalbenije nezavisan u okviru uprave.	Bez promene

PI-14 Delotvornost registracije poreskih obveznika i izrade poreskih rešenja (M2)	C	C+		
(i) Kontrole u sistemu registracije	B	B	Poreski obveznici su registrovani u bazi podataka koja je kompletirana i povezana sa određenim relevantnim sistemima.	Poboljšanje učinka jer je sistem razvijen
(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	C	C	Postoji terenska kontrola poreskih obveznika, ali nije deo programa niti predmet izveštaja.	Bez promene
PI-15 Delotvornost naplate poreza (M1)	D+	D+		
(i) Stopa naplate ukupnih neizmirenih poreskih obaveza	D	D	Stopa neizmirenih poreskih obaveza je u 2017. godini iznosila preko 200%	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, prikupljanja, docnji i primanja od strane Trezora.	Bez promene
PI-16 Predvidljivost dostupnosti sredstava za preuzimanje obaveza na strani rashoda (M1)	C+	B+		
(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	A	A	Budžetski korisnici mogu preuzeti obaveze u bilo kada.	Prethodno su im sredstva prenošena šestomesečno
(iii) Učestalost i transparentnost rebalansa budžeta	C	A	Rebalans budžeta se radi jednom do dva puta godišnje.	Učestalost rebalansa budžeta je smanjena

PI-17 Evidentiranje i upravljanje gotovinom, dugom i garancijama (M2)	A	A		
(i) Kvalitet evidentiranja i izveštavanja o dugu	A	A	Vode se usaglašene mesečne evidencije stanja duga	Bez promene
(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 zahteva odobrenje Skupštine opštine i saglasnost MF, ali se oni ne obaziru na fiskalne ciljeve.	Bez promene
PI-18 Delotvornost kontrola platnog spiska (M1)	C+	B+		
(i) Step en integriteta 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.	Bez promene osnovnih činilaca 2015. nije bilo neposrednih veza između evidencije zaposlenih i platnog spiska.
(ii) Ažurnost izmena kadrovske evidencije i platnog spiska	A	A	Kadrovska evidencija i platni spisak se ažuriraju na mesečnom nivou.	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.	Bez promene osnovnih činilaca. Godišnji inspeksijski nadzor nije uzet u obzir 2015. godine
PI-19 Transparentnost, konkurencija i mehanizam za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki (M2)	A	C+		
(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	A	D	Izuzeci od konkurentnog postupka su u skladu sa	Verovatno bez promene osnovnih činilaca. Izveštaj iz

nabavki koji omogućavaju konkurenciju			zakonom, ali je upitno da li su podaci potpuni.	2015. ne sadrži statistiku u vezi sa javnim nabavkama.
(iii) Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama	A	D	Informacije o planu javnih nabavki, nadmetanjima, ugovorima i rešavanju po žalbama su dostupne javnosti, ali je upitno da li su podaci potpuni.	Verovatno bez promene osnovnih činilaca (kao i kod PI-19 (ii) iznad)
(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	A	A	Novi softver koji je uveden 2015. osigurava 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 sveobuhvatne i dobro shvaćene od strane zaposlenih.	Poboljšanje učinka zahvaljujući naporima i fokusiranosti zaposlenih
(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.	Ocena B u 2015. je bila rezultat nekih vanrednih okolnosti iz 2013.
PI-21 Delotvornost interne revizije (IR) (M1)	D	D		
(i) Obuhvat i kvalitet interne revizije	D	D	Funkcija interne revizije nije uspostavljena.	Bez promene
(ii) Učestalost i podnošenje izveštaja	D	Nije primenljivo	Funkcija interne revizije nije uspostavljena.	Bez promene
(iii) Odgovor rukovodstva na izveštaje interne revizije	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Funkcija interne revizije nije uspostavljena.	Bez promene
C (iii) Računovodstvo, evidentiranje i izveštavanje				
PI-22 Pravovremenost i redovnost usaglašavanja računa (M2)	A	B		Bez promene
(i) Redovnost usaglašavanja bankovnih računa	A	A	Sve budžetske transakcije se odvijaju preko jedinstvenog računa u	Bez promene

			trezoru sa dnevnim usaglašavanjem evidencija.	
(ii) Usaglašavanje i pražnjenje privremenih računa i računa akontacionih plaćanja	Nije primenljivo	C	Akontacije izvođačima radova se usaglašavaju u skladu sa ugovorima, a na kraju godine se vrše usaglašavanja za preostala neizvršena plaćanja.	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)	A	C+		
(i) Obuhvat i usklađenost sa budžetskim procenama	A	C	Izveštaji su u potpunosti uporedivi sa budžetskim procenama, ali samo za plaćanja, ne i za obaveze.	Verovatno bez promene osnovnih činilaca: izveštaj iz 2015. godine govori da su obaveze bile predmet posebnog izveštaja
(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	Verovatno bez promene osnovnih činilaca. Ograničen obuhvat komercijalne revizije

			izveštaja u periodu 2015-2017.	u godinama kada DRI ne vrši reviziju nije bio uzet u razmatranje 2015.
(ii) Pravovremenost podnošenja izveštaja Skupštini	C	A	Izveštaj revizije se podnosi Skupštini na razmatranje u roku od 4 meseca od završetka revizije.	Bez promene osnovnih činilaca. Rezultat iz 2015. godine zasnivao se na kasnoj izradi DRI izveštaja za 2013. godinu
(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	B	B	Postoje standardne usvojene procedure za Skupštinu, ali Skupština ima malo vremena za razmatranje i time su onemogućeni bilo kakvi detaljni pregovori.	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	Izveštaji (ograničene) revizije za 2015-2017. su formalno razmatrani od strane Skupštine u roku od nekoliko dana nakon prijema revizorskog izveštaja; međutim, Skupština ne insistira na sveobuhvatnim izveštajima revizije svake godine.	Verovatno bez promene osnovnih činilaca. Rezultat iz 2015. je očigledno zasnovan na nalazima izveštaja DRI za 2013.

(ii) Obim rasprave o ključnim nalazima	D	D	Nije bilo slušanja nalaza revizije.	Bez promene
(iii) Donošenje preporuka Skupštine	D	D	Skupština nije imala nikakve preporuke.	Bez promene

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	273.238	241.674	243.949,2	-2.275,2	2.275,2	0,9%
Javni red i bezbednost	11.700	9.526	10.445,9	-919,9	919,9	8,8%
Ekonomski poslovi	158.903	106.780	141.869,9	-35.089,9	35.089,9	24,7%
Zaštita životne sredine	72.020	50.080	64.300,1	-14.220,1	14.220,1	22,1%
Stanovanje	152.610	141.958	136.251,5	5.706,5	5.706,5	4,2%
Sport, rekreacija, kultura	142.600	142.480	127.314,5	15.165,5	15.165,5	11,9%
Zdravstvo	13.434	17.348	11.994,0	5.354,0	5.354,0	44,6%
Obrazovanje	241.819	219.361	215.898,0	3.463,0	3.463,0	1,6%
Socijalna zaštita	116.300	133.235	103.833,6	29.401,4	29.401,4	28,3%
Alocirani rashodi	1.190.000	1.062.442	1.055.856,6	6.585,4	111.595,4	
Kamate	20.000	13.832				
Rezerva	20.455	0				
Ukupni rashodi	1.230.455	1.076.274				
Ukupno izvršenje (PI-1)						87,5%
Varijansa kao % izvršenja (PI-2)						10,6%
Udeo rezerve u budžetu						0,0%

Podaci za godinu = 2016.						
Administrativna ili funkcionalna glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Opšte javne usluge	272.552	237.254	243.837,7	-6.583,7	6.583,7	0,027
Javni red i bezbednost	11.500	5.305	10.288,4	-4.983,4	4.983,4	0,484372
Ekonomski poslovi	150.356	137.039	134.515,5	2.523,5	2.523,5	0,01876
Zaštita životne sredine	56.000	42.244	50.100,2	-7.856,2	7.856,2	0,15681
Stanovanje	164.594	147.693	147.253,4	439,6	439,6	0,002985
Zdravstvo	39.500	48.683	35.338,5	13.344,5	13.344,5	0,377618
Sport, rekreacija, kultura	153.170	148.538	137.033,0	11.505,0	11.505,0	0,083958
Obrazovanje	283.180	236.593	253.346,0	-16.753,0	16.753,0	0,066127
Socijalna zaštita	139.300	132.988	124.624,3	8.363,7	8.363,7	0,067112
Alocirani rashodi	1.270.152	1.136.337	1.136.337,0	0,0	72.352,6	
Kamate	13.000	10.744				
Rezerva	14.815	0				
Ukupni rashodi	1.297.967	1.147.081				
Ukupno izvršenje (PI-1)						88,4%
Varijansa kao % izvršenja (PI-2)						6,4%
Udeo rezerve u budžetu						0,0%

Podaci za godinu = 2017.						
Administrativna ili funkcionalna glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Opšte javne usluge	254.626	238.579	230.221,1	8.357,9	8.357,9	0,036304
Javni red i bezbednost	10.000	13.639	9.041,5	4.597,5	4.597,5	0,508482
Ekonomski poslovi	158.868	147.062	143.641,1	3.420,9	3.420,9	0,023815
Zaštita životne sredine	52.500	39.522	47.468,1	-7.946,1	7.946,1	0,167398
Stanovanje	138.434	137.526	125.165,6	12.360,4	12.360,4	0,098752
Zdravstvo	42.317	40.393	38.261,1	2.131,9	2.131,9	0,05572
Sport, rekreacija, kultura	182.752	176.986	165.235,9	11.750,1	11.750,1	0,071111
Obrazovanje	286.298	229.335	258.857,5	-29.522,5	29.522,5	0,114049
Socijalna zaštita	157.200	136.983	142.133,0	-5.150,0	5.150,0	0,036234
Alocirani rashodi	1.282.995	1.160.025,0	1.160.025,0	0,0	85.237,1	
Kamate	4.000	4.331,0				

Rezerva	45.363	0	
Ukupni rashodi	1.332.358	1.164.356	
Ukupno izvršenje (PI-1)			87,4%
Sastav (PI-2) varijanse			7,3%
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.	87,5%	10,6%	
2016.	88,4%	6,4%	0,0%
2017.	87,4%	7,3%	

Podaci za godinu = 2015.							
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%	
Rashodi za zaposlene	250.538	222.330	22.849,2	-519,2	519,2	0,2%	
Roba i usluge	395.470	345.304	351.763,7	-6.459,7	6.459,7	1,8%	
Kapitalne investicije	154.823	94.917	137.712,4	-42.795,4	42.795,4	31,1%	
Otplata kamata	20.000	13.832	17.789,7	-3.957,7	3.957,7	22,2%	
Subvencije	18.500	10.133	16.455,4	-6.322,4	6.322,4	38,4%	
Transferi i grantovi	272.142	285.398	242.065,6	43.332,4	43.332,4	17,9%	
Rashodi za socijalnu zaštitu	22.300	18.203	19.835,5	-1.632,5	1.632,5	8,2%	
Drugi rashodi	76.227	86.157	67.802,6	18.354,4	18.354,4	27,1%	
Ukupno rashodi	1.210.000	1.076.274	1.076.274,0	0,0	123.373,6		
Varijansa kao % izvršenja							11,5%
Podaci za godinu = 2016.							
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%	
Rashodi za zaposlene	237.941	225.531	212.708,7	12.822,3	12.822,3	6,0%	
Roba i usluge	434.015	350.326	387.990,2	-37.664,2	37.664,2	9,7%	
Kapitalne investicije	128.325	100.733	114.716,9	-13.983,9	13.983,9	12,2%	
Otplata kamata	13.000	10.744	11.621,4	-877,4	877,4	7,6%	
Subvencije	6.000	13.844	5.363,7	8.480,3	8.480,3	158,1%	
Transferi i grantovi	349.591	337.925	312.518,9	25.406,1	25.406,1	8,1%	
Rashodi za socijalnu zaštitu	27.900	17.906	24.941,4	-7.035,4	7.035,4	28,2%	
Drugi rashodi	86.380	90.072	77.219,9	12.852,1	12.852,1	16,6%	
Ukupno rashodi	1.283.152	1.147.081	1.147.081,0	0,0	119.121,6		
Varijansa kao % izvršenja							10,4%
Podaci za godinu = 2017.							
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%	
Rashodi za zaposlene	238.950	228.723	216.180,2	12.542,8	12.542,8	5,8%	
Roba i usluge	482.082	436.368	436.143,9	224,1	224,1	0,1%	
Kapitalne investicije	95.359	58.911	86.272,1	-27.361,1	27.361,1	31,7%	
Otplata kamata	4.000	4.331	3.618,8	712,2	712,2	19,7%	
Subvencije	6.300	6.348	5.699,7	648,3	648,3	11,4%	
Transferi i grantovi	355.836	323.172	321.928,0	1.244,0	1.244,0	0,4%	

Rasходи za socijalnu zaštitu	18.800	13.479	17.008,5	-3.529,5	3.529,5	20,8%
Drugi rashodi	85.668	93.024	77.504,6	15.519,4	15.519,4	20,0%
Ukupno rashodi	1.286.995	1.164.356	1.164.356,0	0,0	61.781,4	
Varijansa kao % izvršenja						5,3%

Matrica rezultata

godina	PI-2.2 Varijansa kao % izvršenja
2015.	11,5%
2016.	10,4%
2017.	5,3%

Podaci za godinu = 2015.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Prihodi od poreza						
Porezi na imovinu	175.000	190.157	145.709,0	44.448,0	44.448,0	30,5%
Vozi la, zaštita životne sredine, itd.	58.500	58.461	48.708,4	9.752,6	9.752,6	20,0%
Firmarina	30.000	35.092	24.978,7	10.113,3	10.113,3	40,5%
Prihodi od imovine	73.050	53.659	60.823,1	-7.164,1	7.164,1	11,8%
Prodaja robe i usluga	6.500	6.174	5.412,0	762,0	762,0	14,1%
Kazne, penali i odštete	6.400	6.174	5.328,8	845,2	845,2	15,9%
Administrativne takse	55.000	12.386	45.794,2	-33.408,2	33.408,2	73,0%
Drugi prihodi	12.200	13.951	10.158,0	3.793,0	3.793,0	37,3%
Prodaja imovine	35.000	0	29.141,8	-29.141,8	29.141,8	100,0%
Ukupni prihodi	451.650	376.054	376.054,0	0,0	139.428,2	
Ukupna varijansa						83,3%
Varijansa kao % izvršenih prihoda						37,1%
Podaci za godinu = 2016.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Prihodi od poreza						
Porezi na imovinu	235.000	191.261	182.453,4	8.807,6	8.807,6	4,8%
Vozi la, zaštita životne sredine, itd.	49.500	49.786	38.431,7	11.354,3	11.354,3	29,5%
Firmarina	35.000	32.187	27.173,9	5.013,1	5.013,1	18,4%
Prihodi od imovine	59.550	61.821	46.234,5	15.586,5	15.586,5	33,7%
Prodaja robe i usluga	6.500	19.822	5.046,6	14.775,4	14.775,4	292,8%
Kazne, penali i odštete	6.400	7.441	4.968,9	2.472,1	2.472,1	49,8%
Administrativne takse	50.500	16.768	39.208,1	-22.440,1	22.440,1	57,2%
Drugi prihodi	22.200	16.605	17.236,0	-631,0	631,0	3,7%
Prodaja imovine	45.000	0	34.937,9	-34.937,9	34.937,9	100,0%
Ukupni prihodi	509.650	395.691	395.691,0	0,0	116.018,0	
Ukupna varijansa						77,6%
Varijansa kao % izvršenih prihoda						29,3%
Podaci za godinu = 2017.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Prihodi od poreza						
Porezi na imovinu	205.000	194.202	151.459,0	42.743,0	42.743,0	28,2%
Vozi la, zaštita životne sredine, itd.	53.500	52.864	39.527,1	13.336,9	13.336,9	33,7%

Firmarina	35.000	36.864	25.858,9	11.005,1	11.005,1	42,6%
Prihodi od imovine	76.300	34.181	56.372,3	-22.191,3	22.191,3	39,4%
Prodaja robe i usluga	41.000	33.012	30.291,8	2.720,2	2.720,2	9,0%
Kazne, penali i odštete	6.500	6.627	4.802,4	1.824,6	1.824,6	38,0%
Administrativne takse	26.000	9.317	19.209,4	-9.892,4	9.892,4	51,5%
Drugi prihodi	32.100	10.835	23.716,3	-12.881,3	12.881,3	54,3%
Prodaja i movine	75.000	28.747	55.411,8	-26.664,8	26.664,8	48,1%
Ukupni prihodi	550.400	406.649	406.649,0	0,0	143.259,7	
Ukupna varijansa						73,9%
Varijansa kao % izvršenih prihoda						35,2%

Matrica rezultata

godina	PI-3	
	Ukupno odstupanje prihoda	Varijansa kao % izvršenih prihoda
2015.	83,3%	37,1%
2016.	77,6%	29,3%
2017.	73,9%	35,2%