



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

VRANJE



Ocena javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA) Izveštaj

Jun, 2020.





Grad Vranje – 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 | 13 |
| 1.3 Metodologija postupka ocenjivanja | 14 |
| POGLAVLJE 2: OSNOVNE INFORMACIJE O DRŽAVI | 15 |
| 2.1. Ekonomske performanse | 15 |
| 2.2 Fiskalna i budžetska kretanja | 16 |
| 2.3 Finansije lokalnih samouprava | 17 |
| 2.4. Zakonodavni i regulatorni okvir koji uređuje oblast upravljanja javnim finansijama | 20 |
| GRAD VRANJE – OPŠTE INFORMACIJE O GRADU | 22 |
| 2.5 Opšte informacije | 22 |
| 2.6 Prihodi i rashodi | 23 |
| 2.7 Lokalna samouprava | 24 |
| POGLAVLJE 3: OCENA UČINKA U POGLEDU UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA | 29 |
| Stub 1: Pouzdanost budžeta | 29 |
| PI-1 Ukupno izvršeni rashodi | 30 |
| PI-2 Struktura izvršenih rashoda | 30 |
| PI-3 Izvršenje prihoda..... | 31 |
| Stub 2: Transparentnost javnih finansija | 32 |
| PI-4 Priprema i izvršenje budžeta i izveštavanje o njemu | 32 |
| PI-5 Budžetska dokumentacija | 33 |
| PI-6 Obim operacija koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima (M2)..... | 33 |
| PI-7 Transferi jedinicama lokalne samouprave | 34 |
| PI-8 Informacije o učinku značajne za pružanje javnih usluga (M2)..... | 34 |
| PI-9 Dostupnost fiskalnih informacija javnosti..... | 35 |
| Stub 3: Upravljanje aktivom i pasivom | 36 |
| PI-10 Izveštavanje o fiskalnom riziku (M2) | 36 |
| PI-11 Upravljanje javnim investicijama (M2) | 37 |
| PI-12 Upravljanje javnom imovinom (M2)..... | 38 |
| PI-13 Upravljanje dugom (M2) | 39 |
| Stub 4: Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika | 40 |
| PI-14 Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija (M2)..... | 40 |
| PI-15 Fiskalna strategija (M2)..... | 40 |
| PI-16 Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu (M2)..... | 41 |
| PI-17 Postupak pripreme budžeta (M2) | 42 |
| PI-18 Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom (M1) | 42 |

| | |
|--|-----------|
| Stub 5: Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta | 43 |
| PI-19 Upravljanje javnim prihodima (M2) | 43 |
| PI-20 Računovodstvo javnih prihoda (M1) | 46 |
| PI-21 Predvidljivost raspodele sredstava u toku godine (M2) | 46 |
| PI-22 Docnje na strani rashoda (M1) | 47 |
| PI-23 Kontrola rashoda za plate (M1) | 47 |
| PI-24 Javne nabavke (M2) | 48 |
| PI-25 Inteme kontrole za rashode koji se ne odnose na plate (M2) | 50 |
| PI-26 Interna revizija (M1) | 51 |
| Stub 6: Računovodstvo i izveštavanje | 51 |
| PI-27 Integritet finansijskih podataka (M2) | 52 |
| PI-28 Budžetski izveštaji u toku godine (M1) | 52 |
| PI-29 Godišnji finansijski izveštaji (M1) | 53 |
| Stub 7: Eksterni nadzor i revizija | 54 |
| PI-30 Eksterna revizija (M1) | 54 |
| PI-31 Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije (M2) | 55 |
| | |
| POGLAVLJE 4: ZAKLJUČCI O ANALIZI SISTEMA ZA UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA | 56 |
| 4.1 Objedinjena analiza učinka u upravljanju javnim finansijama | 56 |
| 4.2 Delotvornost okvira za internu kontrolu | 58 |
| 4.3 Prednosti i slabosti u upravljanju javnim finansijama | 59 |
| 4.4 Promene učinka u periodu od 2015. godine | 59 |
| | |
| POGLAVLJE 5: REFORMA UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA NA NIVOU DRŽAVE | 59 |
| 5.1 Pristup upravljanja reformi javnim finansijama | 59 |
| 5.2 Institucionalne napomene | 60 |
| | |
| PRILOG 1: PREGLED OCENA PO POKAZATELJIMA | 61 |
| | |
| PRILOG 2. REZIME NAPOMENA O OKVIRU ZA UNUTRAŠNJU KONTROLU | 68 |
| | |
| PRILOG 3: IZVORI INFORMACIJA | 70 |
| | |
| PRILOG 3A: RELEVANTNA ISTRAŽIVANJA I ANALITIČKI RAD | 70 |
| | |
| PRILOG 3B: SPISAK UČESNIKA EVALUACIJE | 73 |
| | |
| PRILOG 3C: IZVORI INFORMACIJA KORIŠĆENI ZA VERIFIKACIJU OCENA ZA SVAKI POKAZATELJ | 74 |
| | |
| PRILOG 4: PRAĆENJE PROMENA U UČINKU U ODNOSU NA PRETHODNE PEFA PROCENE | 78 |
| | |
| PRILOG 5: PRORAČUN ZA POKAZATELJE PI-1, PI-2 I PI-3 | 86 |

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. Vranje je razvijen industrijski centar u južnoj Srbiji sa ukupno oko 82.000 stanovnika (uključujući i gradsku opštinu Vranjska Banja). Grad je smešten na glavnoj transportnoj arteriji koja spaja sever i jug zemlje i ima široku industrijsku bazu. Oko 40 odsto ukupnih prihoda čine ustupljeni porezi koji se naplaćuju na nacionalnom nivou, a još 25 odsto predstavljaju transferi iz republičkog budžeta. Ova ponovljena procena PEFA odražava stanje iz 2018.; kada se ocene za pojedinačne pokazatelje zasnivaju na fiskalnim statističkim podacima, referentni period je između 2015. i 2017. godine, a presek podataka je urađen na kraju novembra 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 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.

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 nekih 60 odsto sredstava koje republika obezbeđuje za Vranje, a iznos ovih transfera precenjen je manje od 1 odsto tokom izrade budžeta za 2016. i 2017. godinu (dok je za 2015. godinu iznos precenjen za preko 10 odsto). Ukupni transferi sa centralnog nivoa su premašili iznos budžeta u 2015. i 2016. godini jer su sredstva prenet na ime investicija, dok su bili znatno manji od budžeta u 2017. godini (pokazatelj HLG-1.1). Izvorni prihodi grada su značajno precenjeni u 2016. i 2017., a stvarni rashodi su bili daleko manji od budžeta u sve tri godine između 2015. i 2017. (pokazatelji PI-1 i PI-3.1). Rashodi iskazani prema funkcionalnoj klasifikaciji ukazuju na da je varijansa (merene kriterijumima PEFA) iznosila preko 15 odsto u dve od tri posmatrane godine, dok je čak veća varijansa izmerena prema ekonomskoj klasifikaciji za sve tri godine (pokazatelji PI-2.1 i PI-2.2). Najznačajniji element obe varijanse je smanjenje relativnog udela koji je prenet na investicije (što je posebno uticalo na poslove privrede, stanovanja i komunalnih delatnosti). 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 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 grada u okviru predloga budžeta uopšteno govoreći zadovoljavaju standarde PEFA u svakom smislu (ocena „A“ za pokazatelj PI-5). Prihodi i rashodi javnih ustanova u potpunosti su obuhvaćeni budžetom i objavljenim izveštajima, a prihodi i rashodi javnih komunalnih

preduzeća koja pružaju usluge za račun grada u potpunosti su obuhvaćeni objavljenim izveštajima (pokazatelji PI-6 i PI-10). Finansiranje gradske opštine Vranjska Banja u potpunosti je transparentno, ali se iznosi saldiraju tek krajem novembra, kada grad dobija informacije o svojim transferima sa republičkog nivoa (pokazatelj PI-7). 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 vrednovan, mada bi trebalo napomenuti da ograničena priroda odgovornosti lokalnih samouprava otežava merenje i vrednovanje učinka (pokazatelj PI-8). Informacije koje se pružaju građanima na zadovoljavajućem su nivou (pokazatelj PI-9).

3. Upravljanje aktivom i pasivom

5. Potpuni finansijski izveštaji se objavljuju za javna i javna komunalna preduzeća čiji je osnivač grad, ali se ne objavljuju konsolidovani izveštaji niti analize fiskalnih rizika sa kojima se suočava grad (pokazatelj PI-10). Investicije se planiraju u okviru strategije održivog razvoja grada za period od 2010. do 2020., a realizacija projekata se redovno prati i o njoj se izveštava (pokazatelj PI-11). Rad javnih preduzeća se delotvorno prati, kao i nefinansijska imovina grada, 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 (pokazatelj PI-12). Za razliku od većine lokalnih samouprava u Srbiji, Vranje ima značajne dugove koji mu otežavaju novo zaduživanje radi investicija, uzevši u obzir uslov da ukupna zaduženost ne sme da pređe 50 odsto godišnjih prihoda. Obaveze grada uključuju značajne docnje u pogledu kojih je grad postigao sporazume o reprogramiranju dugova sa dobavljačima. Podaci o obavezama su potpuni i redovno se usaglašavaju, a njihova održivost se stalno analizira u svetlu zakonom propisanih maksimalnih iznosa, ali ne postoji objavljena strategija upravljanja dugom koja bi sadržavala ciljane vrednosti kamatnih stopa ili ročnosti korišćenih dugovnih instrumenata (pokazatelj PI-13).

4. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika

6. Vranje u okviru budžetske dokumentacije izrađuje fiskalne projekcije i prognoze rashoda za budžetsku i naredne dve godine (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, grad ima veoma malo vremena da pripremi konačni predlog budžeta koji Skupština razmatra i usvaja pre isteka godine (pokazatelji 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 potraživanja se ne praktikuje zbog potrebe grada 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 budžetski korisnici na kvartalnom nivou dobijaju kvote do kojih mogu da preuzmu obaveze (PI-21). Kao što je napomenuto u stavu 3 u gornjem tekstu, postoje značajne docnje na strani rashoda o kojima je grad postigao sporazume o reprogramiranju obaveza (pokazatelj 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 stažem (pokazatelj PI-23). Čini se da grad upravlja javnim nabavkama na zadovoljavajući način, ali nije sigurno da li su informacije potpune, i dobar deo nabavki dobara i usluga nije bilo izloženo konkurenciji (pokazatelj PI-24). Mehanizmi interne kontrole unapređeni su nakon revizije koju je sprovela Državna revizorska institucija (DRI) 2016. godine (pokazatelj PI-25), ali interna revizija počela je sa radom tek početkom 2018. (pokazatelj 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 (pokazatelj PI-27). Finansijski izveštaji koji se izrađuju u toku godine i na kraju nje zadovoljavajućeg su kvaliteta i potpuno usklađeni sa zahtevima centralnog nivoa, ali podaci o imovini nisu prikazani u finansijskim izveštajima (što je uslov za ocenu A kod pokazatelja PI-29.1) (pokazatelji 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. Postoje jasni dokazi o postupanju u skladu sa preporukama DRI, kao što je to bio slučaj 2017. godine nakon što je ova institucija podnela veoma kritički intoniran izveštaj podataka iz 2016., ali druge revizije nisu za posledicu imale značajnije nalaze. Republička vlada kontroliše i ograničava sredstva koja su na raspolaganju DRI (pokazatelj PI-30). Skupština je u maloj meri uključena u naknadne aktivnosti u skladu sa preporukama revizije (pokazatelj 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 gradonačelnika je da da ton s vrha i usvaja strategiju za minimiziranje rizika po pružanje kvalitetnih javnih usluga.

12. Glavni rizici sa kojima se suočava Vranje su nedovoljna naplata izvornih prihoda grada, 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 zadužen grad.

13. Čini se da, nakon nedavnih promena, interne kontrole u gradskoj upravi sada funkcionišu na zadovoljavajući način, ali interna revizija počela je sa radom tek početkom 2018. godine. Eksterna revizija DRI za 2016. godinu za posledicu je imala značajno poboljšanje upravljanja javnim finansijama grada. 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, budžetske procene predstavljale su neadekvatno merilo stvarnog izvršenja sopstvenih prihoda u periodu od 2015. do 2017. godine, a kapitalne investicije su daleko ispod prvobitno predviđenih iznosa.

Strateška raspodela resursa

15. Vranje je ostvarilo značajan napredak u srednjoročnom budžetskom planiranju, ali planiranje javnih investicija je pod negativnim uticajem kontrole sa centralnog nivoa i odsustva 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. Vranje je u 2015. godini već bilo ispred većine JLS kada je u pitanju srednjoročno fiskalno planiranje. Problemi (uključujući i postojanje značajnih docnji na strani rashoda) su bili od značaja za upravljanje budžetom i finansijama u 2016. godini što je i dovelo do inicijalno vrlo kritičkog izveštaja DRI. Finansijski izveštaji su ispravljani, usvojeni su novi pravilnici u ovoj oblasti, i stvoreni su uslovi za uspostavljanje funkcija budžetske inspekcije i interne revizije. Slabiji rezultat u delu koji se odnosi na pouzdanost budžeta je u stvari povezan sa nepovoljnom fiskalnom situacijom za sve JLS usled smanjivanja dela prihoda ustupljenih od strane centralnih vlasti. Stečeno je više iskustva u kreiranju budžeta zasnovanog na rezultatima zahvaljujući planiranju rashoda prema programima, a kontrola preuzetih obaveza je unapređena. Baza obveznika poreza na imovinu je značajno proširena, uz jačanje efikasnosti procesa naplate i izvršenja. Sveukupna finansijska disciplina je ponovo uspostavljena nakon problema iz 2016. godine, a početni napredak je ostvaren i u oblasti izveštavanja o učincima, što bi, svakako, trebalo da doprinese unapređenju efikasnosti pružanja usluga. Planovi javnih investicija su ambiciozni, što ujedno oslikava i pristup grada strateškoj raspodeli resursa. Dalji razvoj srednjoročnog fiskalnog planiranja i konsolidacija rada interne revizije bi, tokom vremena, trebalo, takođe, da doprinesu većoj efikasnosti pružanja usluga i strateškoj raspodeli sredstava. Eksterna revizija je imala značajan uticaj na poboljšanje finansijske discipline i kontrole u periodu 2016-2018., ali još uvek nije uspostavljena na redovnoj osnovi. Puko poređenje pokazatelja i dimenzija u vezi sa rizicima može navesti na pogrešan zaključak usled nedoslednosti u primeni kriterijuma u procenama sprovedenim 2015. i 2019, kao što je objašnjeno u Prilogu 4.

Pristup reformi upravljanja javnim finansijama

18. Srbija sprovodi ambiciozan i sveobuhvatan program reforme javne uprave u cilju ispunjavanja standarda za pristupanje Evropskoj uniji (EU). Različiti elementi ovog programa tiču se funkcionisanja privrede i pravosuđa, kao i pružanja javnih usluga. U tom kontekstu, Vlada Srbije sprovodi Program reforme upravljanja javnim finansijama uz tehničku pomoć OECD-a/SIGMA-e, MMF-a, SECO-a i drugih institucija. Njegovi konkretni ciljevi su: (1) unapređenje kvaliteta ekonomskih i fiskalnih projekcija; (2) unapređenje srednjoročnog fiskalnog planiranja i budžetiranja; (3) unapređenje propisa i prakse javnih nabavki; (4) usvajanje standarda interne finansijske kontrole u javnom sektoru (tzv. PIFC) u skladu sa

modelom EU (na osnovu strategije i akcionog plana za period od 2017. do 2020); dalji razvoj poslovnih praksi i izveštavanja za rad sistema konsolidovanog računa trezora; i (5) unapređenje rada DRI. Projekat RELOF pruža podršku ovim nastojanjima koje sprovode Ministarstvo finansija, Ministarstvo privrede i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. Fokus reformi je bio na promenama na centralnom nivou, dok je relativno malo pažnje bilo usmereno na potrebe i interesovanja lokalnih samouprava čije je funkcionisanje bilo ozbiljno ugroženo zabranom zapošljavanja i smanjenjem transfera na ime poreza na dohodak.

Institucionalne napomene

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. Vranje je ostvarilo napredak u sve četiri oblasti kojima se RELOF bavio, ali i dalje postoji veliki prostor za poboljšanja u pogledu 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.

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 | D | D | A | | D+ |
| PI-3 | Izvršenje prihoda | M2 | D | D | | | D |
| Stub 2 | Transparentnost javnih finansija | | | | | | |
| PI-4 | Budžetska klasifikacija | M1 | A | | | | A |
| PI-5 | Budžetska dokumentacija | M1 | A | | | | A |
| PI-6 | Opštinske transakcije izvan finansijskih izveštaja | M2 | A | A | NP | | A |
| PI-7 | Transferi lokalnim samoupravama | M2 | A | C | | | B |
| PI-8 | Informacije o učinku za pružanje usluga | M2 | B | D | A | D | C+ |
| PI-9 | Dostupnost fiskalnih informacija javnosti | M1 | B | | | | B |
| Stub 3 | Upravljanje aktivom i pasivom | | | | | | |
| PI-10 | Izveštavanje o fiskalnom riziku | M2 | B | A | D | | B |
| PI-11 | Upravljanje javnim ulaganjima | M2 | C | A | B | B | B |
| PI-12 | Upravljanje javnom imovinom | M2 | B | D | D | | D+ |
| 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 | C | C | | C |
| PI-15 | Fiskalna strategija | M2 | C | C | D | | D+ |

| | | | | | | | |
|---------------|---|----|---|----|----|----|----|
| PI-16 | Srednjoročna perspektiva rashodne strane budžeta | M2 | D | NP | C | NP | D+ |
| PI-17 | Postupak izrade budžeta | M2 | B | A | D | | B |
| PI-18 | Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom | M1 | B | A | A | A | B+ |
| Stub 5 | Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta | | | | | | |
| PI-19 | Administriranje naplate javnih prihoda | M2 | A | A | B | D | B |
| PI-20 | Računovodstvo prihoda | M1 | A | A | A | | A |
| PI-21 | Predvidljivost opredeljivanja sredstava u toku godine | M2 | A | B | B | A | B+ |
| PI-22 | Docnje na strani rashoda | M1 | D | A | | | D+ |
| PI-23 | Kontrole platnog spiska | M1 | B | A | A | A | B+ |
| PI-24 | Javne nabavke | M2 | D | D | D | A | D+ |
| PI-25 | Interne kontrole rashoda osim rashoda za plate | M2 | A | B | A | | A |
| PI-26 | Interna revizija | M1 | D | B | 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 | C | A | C | D+ |
| PI-31 | Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije | M2 | B | C | D | D | 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, Antonija Beneta (Anthony 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 Vigin (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 Vigin (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 nacрта koncepta i/ili opisa zadatka za sprovođenje procesa ocenjivanja: 22. oktobar 2018.
- Pozvani da učestvuju u pregledu nacрта 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 o proceni

- Datum pregledanog nacrtu izveštaja o proceni: 20. april 2020.
- Pozvani da učestvuju u pregledu nacrtu izveštaja: PEFA sekretarijat, Tomas Štojfer (Thomas Stauffer) (SECO), Ana Jolović i Jorgos Hadžiaku (Georgios Chatzigiagkou), Darko Komnenić (Ministarstvo finansija), Iva Vasilić (Državna revizorska institucija), Bojan Kostić i Ljubiša Stojanović (grad Vranje)
- Članovi tima za nadzor koji su dali komentare nakon pregleda nacrtu izveštaja o proceni: Ana Jolović i Jorgos Hadžiaku (Georgios Chatzigiagkou) RELOF [21.06.2020.] i Tomas Štojfer (Thomas Stauffer) SECO [26.06.2020.],

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.

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. Presek podataka je izvršen krajem novembra 2020. 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. 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 nacrtu 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.¹

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

¹ Izvor: www.mfin.gov.rs.

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. | |
|--------------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| | Mlrd RSD | % BDP-a | Mlrd RSD | % BDP-a | Mlrd RSD | % BDP-a |
| I Ukupni prihodi | 1.695 | 41,9 | 1.843 | 43,2 | 1.973 | 44,2 |
| Porez na dohodak fizičkih lica | 147 | 3,6 | 155 | 3,6 | 168 | 3,8 |
| Porez na dobit pravnih lica | 63 | 1,5 | 80 | 1,8 | 112 | 2,4 |
| PDV | 416 | 10,3 | 454 | 10,6 | 479 | 10,7 |
| Akcize | 236 | 5,8 | 266 | 6,2 | 280 | 6,3 |
| Carine i drugi poreski prihodi | 56 | 0,8 | 61 | 0,8 | 66 | 0,8 |
| Porezi na imovinu | 41 | 0,9 | 42 | 0,9 | 46 | 1,0 |

| | | | | | | |
|--|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| Doprinosi za socijalno osiguranje | 506 | 12,5 | 527 | 12,4 | 567 | 12,7 |
| Neporeski prihodi | 224 | 5,5 | 247 | 5,6 | 247 | 5,4 |
| Donacije | 7 | 0,2 | 9 | 0,2 | 9 | 0,2 |
| II Ukupni rashodi | 1,844 | 45,6 | 1.900 | 44,5 | 1.921 | 43,0 |
| Zarade zaposlenih | 419 | 10,4 | 418 | 9,8 | 426 | 9,5 |
| Nabavka robe i usluga | 258 | 7,5 | 284 | 8,0 | 302 | 8,2 |
| Otplata kamate | 130 | 3,2 | 132 | 3,1 | 121 | 2,7 |
| Subvencije | 135 | 3,3 | 113 | 2,7 | 113 | 2,5 |
| Socijalna zaštita i transferi | 710 | 17,6 | 717 | 16,8 | 720 | 16,1 |
| Ostali tekući rashodi | 45 | 1,1 | 56 | 1,3 | 63 | 1,4 |
| 2. Kapitalni rashodi i neto kreditiranje | 118 | 2,9 | 142 | 3,4 | 147 | 3,3 |
| 3. Aktivirane garancije | 30 | 0,7 | 39 | 0,9 | 29 | 0,6 |
| III Deficit/suficit (I-II) | -149 | -3,7 | -57 | -1,3 | 52 | 1,2 |

Izvor: Ministarstvo finansija, 2018.

2.3 Finansije lokalnih samouprava

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

Tabela 2.4: Pregled strukture lokalnih samouprava u Srbiji

| Nivo vlasti | Republika | Pokrajina | Lokalna samouprava |
|---------------------------------|-----------|-----------|--------------------|
| Pravni subjektivitet | Da | Da | Da |
| Sopstveno političko rukovodstvo | Da | Da | Da |
| Usvaja sopstveni budžet | Da | Da | Da |

| | | | |
|--------------------------|----------|----------|--------|
| Broj subjekata | 1 | 1 | 146 |
| Prosečan broj stanovnika | 7.1 mil. | 1.9 mil. | 50.000 |
| % javnih prihoda | 94,1% | * | 5,9% |
| % javnih rashoda | 83,5% | * | 16,5% |

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

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

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

| | 2015. | 2016. | 2017. |
|-----------------------------------|-----------|----------------|-----------------|
| BDP (mlrd RSD) | 4.043 | 4.262 | 4.465 |
| Porezi i izvorni prihodi | 215 (5,3) | 242 (5,7) | 253 (5,7) |
| Neto transferi sa nivoa republike | 66 (1,6) | 70 (1,6) | 77 (1,7) |
| Ukupni prihodi | 281 (6,9) | 312 (7,3) | 329 (7,4) |
| Ukupni rashodi | 281 (6,9) | 302 (7,1) | 317 (7,1) |
| Neto deficit/suficit | 0 | 9 (0,2) | 12 (0,3) |

Izvor: Ministarstvo finansija

8. U tabeli 2.6 prikazana je struktura prihoda lokalnih samouprava, a u tabeli 2.7 struktura rashoda prema osnovnim ekonomskim kategorijama. Oko dve trećine prihoda lokalnih samouprava u celini utvrđuje republika (to su ustupljeni prihodi od poreza na dohodak i transferi sa centralnog nivoa), dok preostalu trećinu čine prihodi od poreza na imovinu i neporeski prihodi. Ekonomski snažnije lokalne samouprave prvenstveno zavise od poreskih prihoda, dok manje razvijene u velikoj meri zavise od nenamenskih transfera ustupljenih prihoda. Poreski prihodi čine oko 55% prihoda, transferi sa nivoa republike 32%, 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. Otplata 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 prenatlažen, 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**,² lokalna samouprava je pravo građana da upravljaju javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da uređuju poslove i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo. Jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje prava i dužnosti, a za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva, **može osnovati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu**, u skladu sa zakonom i statutom. Veliki deo javnih usluga – održavanje puteva, čišćenje ulica, građevinski radovi manjeg obima, itd. – pružaju korporativizovani subjekti čiji su osnivači lokalne samouprave. Sve do nedavno, lokalne samouprave imale su pravo da neposredno obavljaju ove poslove. Međutim, od 1. decembra 2016. godine centralna vlast je naložila da se svi takvi poslovi prepuste javnim komunalnim preduzećima. Kao što je navedeno u stavu 6 u gornjem tekstu, radi zadovoljavanja opštih, zajedničkih i svakodnevnih potreba stanovništva na određenom području, jedinice lokalne samouprave mogu formirati **mesne zajednice** ili druge oblike mesne samouprave. Posredstvom svojih organa, jedinice lokalne samouprave vrše sledeće nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom:

- Sprovode programe razvoja;
- Donose urbanističke planove;
- Usvajaju budžet i završni račun;
- Utvrđuju stope izvornih prihoda opštine, kao i način i kriterijume za određivanje visine lokalnih taksi i naknada;
- Uređuju i obezbeđuju obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti;
- Donose programe uređenja građevinskog zemljišta;
- Donose programe i sprovode projekte lokalnog ekonomskog razvoja;
- Staraju se o zaštiti životne sredine, donose programe korišćenja i zaštite prirodnih re sursa 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,

² Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016 i 47/2018).

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.³ 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.⁴ 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 zaduživanja i drugih prihoda i primanja utvrđenih zakonom. Jedinici lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji. Stope izvornih prihoda, kao i način i merila za određivanje visine lokalnih taksi i naknada utvrđuje skupština jedinice lokalne samouprave svojom odlukom, u skladu sa zakonom; za najbitniji deo ovih izvornih prihoda, lokalne poreze na imovinu, maksimalna godišnja stopa od 0,4% procenjene vrednosti imovine uređena je zakonom, ali lokalne samouprave imaju mogućnost da utvrde i nižu stopu. Kod ustupljenih prihoda, Republika utvrđuje osnovicu i stopu poreza, odnosno način i merila za određivanje visine taksi i naknada, administrira ih, a potom u celosti ili delimično ustupa lokalnoj samoupravi prihod od datih poreza, taksi i naknada ostvaren na njenoj teritoriji. Pored ustupljenih prihoda, lokalne samouprave primaju fiskalne transfere (član 37 Zakona o finansiranju lokalne samouprave), koji mogu biti nenamenski i namenski (odnosno korišćeni za finansiranje tačno određene svrhe odnosno vrste izdatka u okviru poslova iz izvornog ili poverenog delokruga). Jedinica lokalne samouprave može da primi donaciju od domaćeg ili stranog fizičkog ili pravnog lica na osnovu ugovora.

16. **Sistem javnih nabavki** u Republici Srbiji je decentralizovan, a pravila sprovođenja javnih nabavki regulisana su Zakonom o javnim nabavkama⁵. 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,⁶ izvršni organ lokalne vlasti je odgovoran za sprovođenje fiskalne politike i upravljanje javnom imovinom, prihodima i primanjima i rashodima i izdacima. Zakonom su uređena pravila i način na koji će se sprovoditi ova odgovornost, odnosno utvrđeni su opšti principi, procedure i

³ 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.

⁴ Isto.

⁵ Zakon o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

⁶ 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).

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 emitovanje municipalnih obveznica. Zakon o javnom dugu⁷ 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 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.⁸ 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.

Grad Vranje – opšte informacije o gradu

2.5 Opšte informacije

20. Grad Vranje se nalazi na jugu Republike Srbije i predstavlja administrativni, kulturni i ekonomski centar Pčinjskog upravnog okruga. Teritorija grada Vranja prostire se na 860 km² i obuhvata ukupno 105 naselja. Prema podacima iz 2015, Vranje je brojalo 81.986 stanovnika (72.856 u gradu Vranju i 9.130 u

⁷ Zakon o javnom dugu („Sl. glasnik RS“, Nos. 61/2005, 107/2009, 78/2011 i 68/2015).

⁸ Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru („Sl. glasnik RS“, br. 68/2015 i 81/2016).

gradskoj opštini Vranjska banja). Vranje je najpoznatiji industrijski centar juga Srbije. Pored poljoprivrede, najzastupljeniji su drveno-prerađivačka industrija, industrija odeće i obuće, industrija nameštaja, industrija hrane i pića, tekstilna industrija, hemijska industrija, građevinska industrija, industrija mašina i opreme i poslovne usluge. Osnovni ekonomski pokazatelji ukazuju da su zaposlenost i dohodak građana porasli u periodu 2016-2018., dok je nezaposlenost u istom periodu značajno opala (videti tabelu 2.16 u nastavku).

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 grada po osnovu poreza na imovinu i drugih taksi čiji se iznosi utvrđuju na lokalnom nivou, naknada za robu i usluge i eksploatacije gradske imovine. Iako bi razvojna strategija grada 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 | 2.161.920 | 2.278.935 | 2.324.373 |
| Ukupno rashodi | 2.193.365 | 2.301.653 | 2.475.645 |
| Fiskalni bilans | -31.445 | -22.718 | - 151.272 |

Izvor: Grad Vranje, Odeljenje za budžet i finansije

Tabela 2.9: Prihodi grada, 2015-2017.

U 000 RSD

| | 2015. | 2016. | 2017. |
|----------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Porez na dohodak i dobit | 842.345 | 921.511 | 1.007.586 |
| Porez na imovinu | 154.075 | 193.772 | 150.180 |
| Porez na promet robe i usluga | 74.974 | 86.815 | 76.146 |
| Taksa za isticanje imena firme | 52.468 | 67.694 | 56.845 |
| Transferi sa republičkog nivoa | 472.888 | 629.393 | 631.751 |
| Eksterne donacije | - | - | 46.058 |
| Prihodi od imovine | 234.673 | 146.084 | 128.434 |
| Prihodi od prodaje robe i usluga | 24.981 | 25.018 | 134.070 |
| Administrativne takse | 40.888 | 33.902 | 94.261 |
| Novčane kazne | 30.473 | 14.761 | 15.304 |
| Drugi prihodi | 233.046 | 157.927 | 10.802 |
| Prodaja imovine | 1.109 | 1.838 | 18.993 |
| Ukupno prihodi | 2.161.920 | 2.278.715 | 2.370.430 |

Izvor: Grad Vranje, Odeljenje za budžet i finansije

22. Iz tabele 2.9 se vidi koliko su za grad značajni ustupljeni prihodi od poreza na dohodak, koji čine skoro 40 odsto ukupnih prihoda. Transferi sa republičkog nivoa predstavljaju oko četvrtinu ukupnih prihoda. Preostalu trećinu ukupnih prihoda čine sredstva iz izvora koji su pod kontrolom grada: porez na imovinu i taksa za isticanje imena firme na poslovnom prostoru (12-15 odsto), prihodi od imovine, prodaja robe i usluga i ostali izvori.

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

U 000 RSD

| | 2015. | 2016. | 2017. |
|------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Opšte javne usluge | 478.784 | 482.156 | 599.803 |
| Obrana | 9.345 | 31.355 | 1.122 |
| Javni red i bezbednost | 19.855 | 49.520 | 10.782 |
| Ekonomski poslovi | 375.124 | 384.249 | 351.066 |
| Zaštita životne sredine | 82.085 | 38.209 | 69.526 |
| Stanovanje, komunalne usluge | 290.053 | 324.882 | 275.132 |
| Zdravstvo | 10.110 | 13.640 | 48.147 |
| Sport, rekreacija i kultura | 313.777 | 334.426 | 330.249 |
| Obrazovanje | 449.627 | 482.359 | 617.701 |
| Socijalna zaštita | 146.833 | 140.694 | 154.875 |
| Ukupno | 2.175.593 | 2.281.490 | 2.457.803 |

Izvor: Grad Vranje, Odeljenje za budžet i finansije

23. Podaci prikazani u tabeli 2.10 isključuju otplatu dugova i kamate, koji su odbijeni od iznosa rashoda za opšte javne usluge koje je dostavio grad. Čini se da su značajne promene u rashodima za određene funkcije iz godine u godinu u značajnoj meri uzrokovane razlikama u iznosu investicija.

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

U 000 RSD

| | 2015. | 2016. | 2017. |
|------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Rashodi za zaposlene | 677.962 | 679.665 | 670.900 |
| Roba i usluge | 454.679 | 467.869 | 499.558 |
| Otplata kamata | 17.772 | 20.163 | 17.842 |
| Subvencije | 49.881 | 27.455 | 38.536 |
| Transferi mesnim zajednicama | 312.978 | 334.742 | 353.712 |
| Drugi rashodi | 174.096 | 220.465 | 360.102 |
| Socijalna davanja | 42.376 | 42.378 | 50.510 |
| Kapitalni rashodi | 463.625 | 508.916 | 484.485 |
| Ukupno rashodi | 2.193.369 | 2.301.653 | 2.475.645 |

Izvor: Grad Vranje, Odeljenje za budžet i finansije

24. Kao što se može videti iz tabele 2.11, većina kategorija rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji bile su relativno stabilne tokom perioda od 2015. do 2017. godine. Transferi mesnim zajednicama su se donekle povećali, dok je značajan rast drugih rashoda posledica neočekivanih sudskih troškova.

2.7 Lokalna samouprava

25. Grad ima jednu gradsku opštinu (Vranjska banja) i 52 mesne zajednice (43 pripadaju gradu, a 9 Vranjskoj banji). Mesne zajednice se osnivaju radi ostvarivanja potreba i interesa stanovnika gradskih i seoskih naselja. One su indirektni budžetski korisnici. Grad je osnivač 12 organizacija koje su takođe indirektni budžetski korisnici: broj zaposlenih i njihovi prihodi i rashodi za 2017. prikazani su u tabelama 2.12 i 2.13 u daljem tekstu. Direktni budžetski korisnici su gradska skupština, gradonačelnik, gradsko veće, gradska uprava i gradski javni pravobranilac. Na dijagramu 1 u daljem tekstu prikazana je administrativna struktura grada.

26. Grad je osnivač šest javnih preduzeća koja zapošljavaju 540 lica. Podaci o broju zaposlenih, imovini, приходima i rashodima prikazani su na tabelama 2.14 i 2.15 u daljem tekstu. Reč je o dva javna komunalna preduzeća i četiri javna preduzeća. JKP „Komrad“ je zaduženo za čišćenje ulica, održavanje javne infrastrukture i zelenih površina, komunalne pogrebne usluge i zimsku službu (čišćenje kolovoza i trotoara od snega), a takođe upravlja i regionalnom deponijom. JKP „Parking servis“ pruža usluge parkiranja i kontrole parkiranja i održava javnu rasvetu u gradu. JP „Vodovod“ je zaduženo za održavanje kanalizacije i puteva i snabdevanje pijaćom vodom. JP „Novi dom“ pruža usluge daljinskog grejanja i izvodi

građevinske radove manjeg obima isključivo za potrebe grada. JP „Zavod za urbanizam“ je zaduženo za izradu razvojnih projekata grada, zoniranje prostora i pripremu urbanističkih planova; ono može učestvovati i na tenderima izvan teritorije grada. JP „Uprava Banje“ je u vlasništvu gradske opštine Vranjska banja i pruža usluge čišćenja, održavanja i daljinskog grejanja.

Gradska skupština

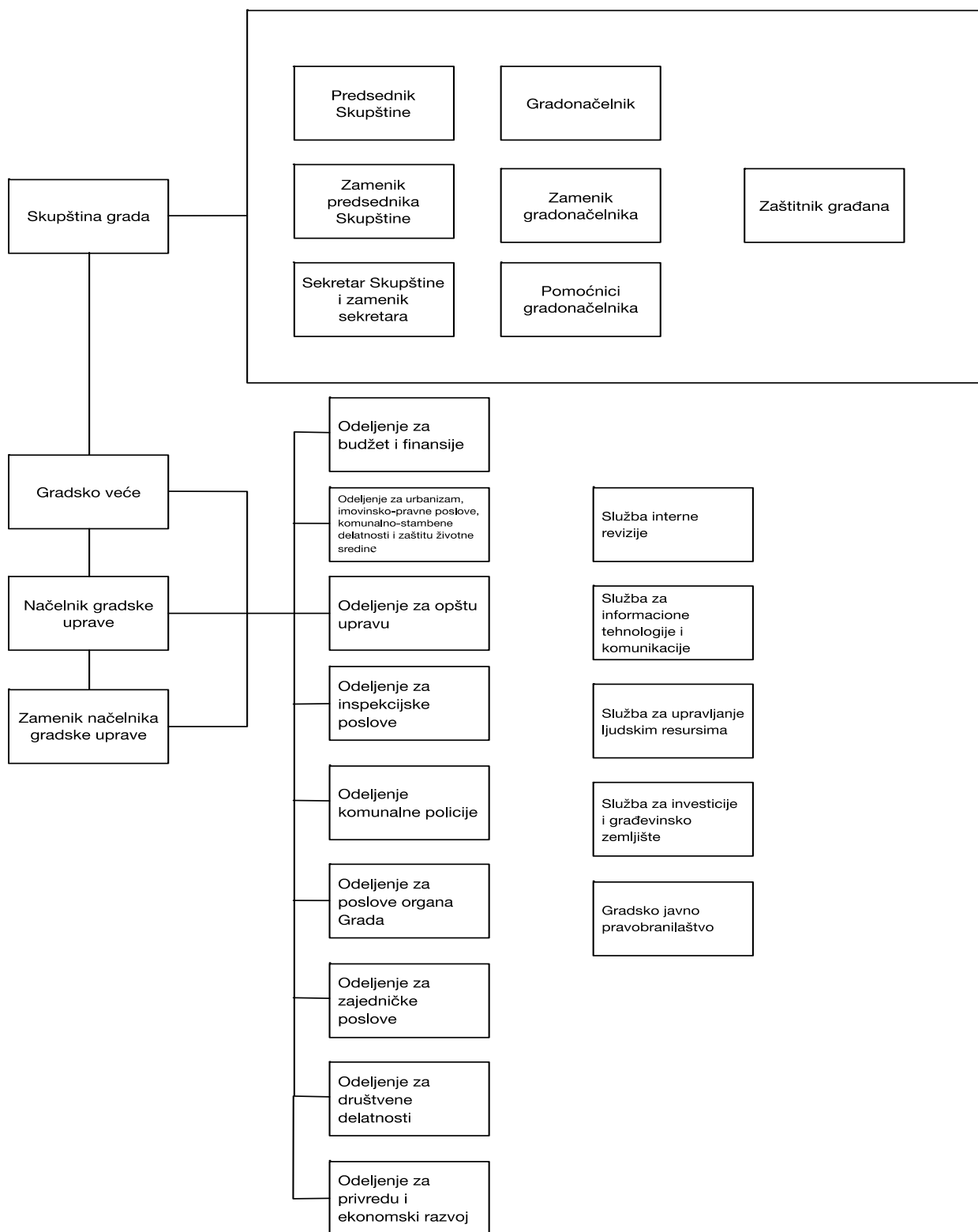
27. Gradska skupština je konačna instanca odgovorna za funkcije lokalne vlasti u Vranju. Skupštinu čini 65 odbornika izabranih sa izbornih lista političkih partija na period od četiri godine. Skupština bira svog predsednika, zamenika predsednika i sekretara; usvaja svoj statut i poslovnik, kao i godišnju odluku o budžetu grada i završni račun budžeta, i utvrđuje poreske stope i druge elemente poreza, taksu i naknada koje naplaćuje grad, uključujući i taksu za uređenje gradskog građevinskog zemljišta. Skupština usvaja program razvoja grada koji obuhvata pitanja urbanističkog planiranja i namene zemljišta. Skupština je u krajnjoj instanci nadležna za rad i zapošljavanje u javnim službama, javnim preduzećima, institucijama i organizacijama osnovanim u skladu sa statutom grada. Skupština bira gradonačelnika, zamenika gradonačelnika i članove gradskog veća, kao i gradskog javnog pravobranioca, zamenika gradskog javnog pravobranioca i zaštitnika prava građana.

Izvršni organi

28. Izvršni organi grada su gradonačelnik i Gradsko veće. Gradonačelnik ima zamenika. U skladu sa članom 83 Statuta Grada Vranja, u gradskoj upravi mogu se postaviti pet pomoćnika gradonačelnika za pojedine oblasti iz nadležnosti Grada. Gradonačelnik predstavlja i zastupa Grad; predlaže način rešavanja pitanja o kojima odlučuje Skupština grada; naredbodavac je za izvršenje budžeta; usmerava i u skladu je rad Gradske uprave i donosi pojedinačne akte za koje je ovlašćen zakonom, Statutom ili aktom Skupštine grada. Gradonačelnik daje saglasnost na broj i strukturu zaposlenih u ustanovama koje se finansiraju iz budžeta Grada i na broj i strukturu zaposlenih i drugih lica koja se angažuju na ostvarivanje programa korisnika budžeta Grada. Gradonačelnik takođe obrazuje stručna savetodavna tela za pojedine poslove iz svoje nadležnosti.

29. Gradsko veće čine gradonačelnik, zamenik gradonačelnika i jedanaest (11) članova. Gradsko veće predlaže statut, budžet i druge akte koje donosi Skupština grada; neposredno izvršava i stara se o izvršavanju akata Skupštine grada. Gradsko veće donosi odluku o privremenom finansiranju, u slučaju da Skupština grada ne donese budžet pre početka fiskalne godine.

Dijagram 1. Unutrašnja organizacija gradske uprave Grada Vranja



Gradska uprava

30. Za vršenje poslova lokalne samouprave obrazovana je gradska uprava kao jedinstveni organ Grada koji se sastoji od sledećih službi i sekretarijata: Odeljenje za privredu, ekonomski razvoj i zaštitu životne sredine, Odeljenje za urbanizam, imovinsko-pravne poslove, komunalno-stambene delatnosti, Odeljenje za opštu upravu, Odeljenje za inspeksijske poslove, Odeljenje komunalne policije, Odeljenje za budžet i finansije, Odeljenje za poslove organa Grada, Odeljenje za zajedničke poslove i Odeljenje za društvene delatnosti. Takođe postoje i četiri službe, i to Služba interne revizije, Služba za informacione tehnologije i komunikacije, Služba za upravljanje ljudskim resursima i Služba za investicije i građevinsko zemljište

Tabela 2.12: Broj zaposlenih u javnim institucijama - indirektni budžetski korisnici - 2017.

| | Javna ustanova | Funkcija | Udeo vlasništva JLS | Broj zaposlenih |
|----|--|------------------------------|---------------------|-----------------|
| 1 | Centar za razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite | Socijalna zaštita | 50 | 26 |
| 2 | Pozorište „Bora Stanković“ | Pozorište | 100 | 21 |
| 3 | Regionalni centar za talente | Regionalni centar za talente | 50 | 3 |
| 4 | Predškolska ustanova „Naše dete“ | Predškolsko obrazovanje | 100 | 272 |
| 5 | Centar za socijalni rad | Socijalna zaštita | 100 | 15 |
| 6 | Sportska hala | Sportska hala | 100 | 13 |
| 7 | Turistička organizacija | Turistička organizacija | 100 | 28 |
| 8 | Javna biblioteka „Bora Stanković“ | Biblioteka | 100 | 25 |
| 9 | Narodni muzej | Muzej | 100 | 12 |
| 10 | Istorijski arhiv | Kultura | 100 | 18 |
| 11 | Narodni univerzitet | Narodni univerzitet | 100 | 10 |
| 12 | Škola animiranog filma | Škola animiranog filma | 100 | 7 |

Tabela 2.13: Grad Vranje: Finansiranje javnih ustanova, 2017.

| | Naziv organizacije | Ukupni prihodi bez prihoda ostvarenih iz budžeta grada | Ukupni prihodi ostvareni iz budžeta grada | Ukupni prihodi | Učešće prihoda ostvarenih iz budžeta grada u ukupnim prihodima, u % |
|---|--|--|---|----------------|---|
| 1 | Centar za razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite | 3.673.000 | 53.663.000 | 57.336.000 | 94 |
| 2 | Pozorište „Bora Stanković“ | 5.593.000 | 29.451.000 | 35.044.000 | 84 |
| 3 | Regionalni centar za talente | 165.000 | 5.641.000 | 5.806.000 | 97 |
| 4 | Predškolska ustanova „Naše dete“ | 0 | 349.170.000 | 349.170.000 | 100 |
| 5 | Centar za socijalni rad | 0 | 37.345.000 | 37.345.000 | 100 |
| 6 | Sportska hala | 2.170.000 | 6.500.000 | 8.670.000 | 80 |
| 7 | Turistička organizacija | 8.144.000 | 58.729.000 | 67.473.000 | 87 |
| 8 | Javna biblioteka „Bora Stanković“ | 959.000 | 33.230.000 | 34.189.000 | 97 |
| 9 | Narodni muzej | 215.000 | 23.329.000 | 23.544.000 | 99 |

| | | | | | |
|----|------------------------|-----------|------------|------------|----|
| 10 | Istorijski arhiv | 3.142.000 | 25.433.000 | 28.575.000 | 89 |
| 11 | Narodni univerzitet | 6.907.000 | 12.508.000 | 19.415.000 | 64 |
| 12 | Škola animiranog filma | 1.122.000 | 8.137.000 | 9.259.000 | 88 |

Tabela 2.14: Javna preduzeća čiji je osnivač grad Vranje: broj zaposlenih i imovina, stanje zaključno sa septembrom 2018.

| | Javno preduzeće | % vlasništva Grada | Broj zaposlenih | Vrednost imovine (RSD) |
|---|---|--------------------|-----------------|------------------------|
| 1 | JP „Vodovod“, vodosnabdevanje | 100 | 219 | 4.804.910.000 |
| 2 | JKP „Komrad“, održavanje javnih prostora, groblje, regionalna deponija | 100 | 216 | 70.990 |
| 3 | JP „Novi dom“, daljinsko grejanje, građevinski radovi manjeg obima, održavanje | 100 | 36 | 5.404.000 |
| 4 | JP „Zavod za urbanizam“, urbanističko planiranje i razvoj | 100 | 13 | 31.000 |
| 5 | JP „Uprava banje“, Vranjska banja, održavanje, čišćenje ulica, daljinsko grejanje | 100 | 12 | 183.894.000 |
| 6 | JKP „Parking servis“ | 100 | 44 | 14.500.000 |

Table 2.15: Grad Vranje: Finansiranje javnih preduzeća, 2017.

| | Javno preduzeće | Ukupni prihodi javnog preduzeća bez prihoda ostvarenih iz budžeta grada | Ukupni prihodi javnog preduzeća iz budžeta grada | Ukupni prihodi javnog preduzeća | Učešće prihoda ostvarenih iz budžeta grada u ukupnim prihodima javnog preduzeća, u % |
|---|----------------------------------|---|--|---------------------------------|--|
| 1 | JP „Vodovod“ | 517.403.623,00 | 28.665.557 | 546.069.180 | 5,5 |
| 2 | JKP „Komrad“ | 252.467.922,00 | 28.768.078 | 281.236.000 | 10,2 |
| 3 | JP „Novi dom“ | 119.077.733,00 | 72.969.338 | 192.047.071 | 37 |
| 4 | JP „Zavod za urbanizam“ | 2.368.264,00 | 16.881.208 | 19.249.472 | 87 |
| 5 | JP „Uprava banje“ Vranjska banja | 5.684.000,00 | 18.974.905 | 24.659.305 | 77 |
| 6 | JKP „Parking servis“ | 44.850.058,00 | 1.731.935 | 46.581.993 | 3,7 |

Tabela 2.16: Ključni ekonomski pokazatelji za grad Vranje

| Ekonomski pokazatelj | Vrednost | | | |
|-------------------------------|----------|--------|--------|--------|
| | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. |
| Broj preduzeća | 897 | 943 | 970 | 990 |
| Ukupan broj zaposlenih | 19.540 | 19.228 | 19.459 | 20.074 |
| Ukupan broj nezaposlenih | 8.801 | 8.174 | 7.028 | 5.512 |
| Prosečan neto dohodak (u RSD) | 33.156 | 37.706 | 38.982 | 42.356 |

Izvor: Baza podataka Agencije za privredne registre

Vranjska Banja

Gradska opština Vranjska Banja osnovana je 2011. godine u skladu sa statutom koji je usvojila Skupština grada Vranja. Nju čini 21 naselje i ima 9 mesnih zajednica. Njena organizacija odražava organizaciju grada Vranja: ima skupštinu, veće i predsednika opštine koji se biraju na periode od četiri godine, kao i stalnu

upravu. Njeno finansiranje obezbeđuje grad Vranje: u 2018. Vranjska Banja dobila je transfere u visini od 2 odsto prihoda po osnovu poreza na zarade utvrđenih na nivou grada, 1,5 odsto prihoda po osnovu poreza na imovinu i drugih poreza na dobit, kao i nenamenski transfer od 80 miliona RSD. Vranjska Banja takođe naplaćuje naknade za komunalne usluge i druge naknade na svojoj teritoriji. Ona svoje poslove vrši u skladu sa svojim Statutom posredstvom svog računa u sistemu Konsolidovanog računa trezora, pri čemu su jedini dodatni zahtevi to da njen budžet odobrava grad i da podnosi kvartal ni izveštaj gradonačelniku. Statistički podaci u ovom izveštaju odražavaju konsolidovanu poziciju grada i gradske opštine

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 grada, 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. Gradovi primaju 77 odsto iznosa poreza na dohodak građana koji plaćaju lica sa prebivalištem na njihovoj teritoriji (ovaj procenat je [2016.godine] smanjen sa 80 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. Namenski transferi se mogu trošiti samo u svrhe za koje su odobreni, i to obično na konkretne investicione projekte. Lokalne samouprave se nikada ne obaveštavaju o predstojećim namenskim transferima na početku svake fiskalne godine, te se tako oni mogu sa sigurnošću uzeti u obzir kod izrade budžeta samo kada neki projekat traje duže od godinu dana a republička vlast je opredelila sredstva za njega i za drugu godinu.

Tabela 3.1: 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 | 949.561 | 842.345 | 928.250 | 921.511 | 1.014.650 | 1.007.586 |
| Opšti transferi | 397.630 | 442.631 | 397.631 | 497.631 | 544.820 | 597.631 |
| Namenski transferi | 10.000 | 30.257 | 51.640 | 131.763 | 192.739 | 34.121 |
| Ukupno transferi | 407.630 | 472.888 | 449.271 | 629.393 | 737.559 | 631.751 |
| Ukupno transferi i porezi | 1.357.191 | 1.315.233 | 1.377.521 | 1.550.904 | 1.752.209 | 1.639.338 |
| Izvršenje kao % budžeta | | 96,9% | | 112,5% | | 93,5% |

Izvor: Grad Vranje, Odeljenje za budžet i finansije

Budući da su transferi u dve od tri posmatrane godine iznosili više od 95 odsto iznosa prvobitno utvrđenog budžetom, dodeljena je ocena „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. Druge lokalne samouprave obuhvaćene uzorkom u prvobitne budžete uopšte nisu unele moguće iznose novih namenskih transfera. Za grad Vranje nije bilo funkcionalne klasifikacije iznosa namenskih transfera pretpostavljenih izvornim budžetom. 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. | Objašnjenje za ocenu iz 2018. |
|---|------------------|---|
| HLG-1 (M1) | A | |
| 1.1. Transferi sa centralnog nivoa vlasti (republike) | A | Transferi su iznosili više od 95% odsto budžeta u dve od tri posmatrane godine. |
| 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

Ocena za ovaj pokazatelj zasniva se na zbiru razlika između ukupnih rashoda iz prvobitnog budžeta i stvarnog izvršenja tokom trogodišnjeg perioda. Ovi podaci su prikazani u tabeli 3.2 u nastavku.

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 | 2.466.390 | 2.193.365 | 2.470.872 | 2.301.653 | 2.899.302 | 2.475.645 |
| Izvršenje kao % budžeta | | 88,9% | | 93,2% | | 85,4% |
| Manje otplata kamata | 22.500 | 17.772 | 16.450 | 20.163 | 22.500 | 17.842 |
| Rashodi isključujući otplatu kamata | 2.443.890 | 2.175.593 | 2.454.422 | 2.281.490 | 2.876.802 | 2.457.803 |
| Izvršenje kao % budžeta | | 89,0% | | 93,0% | | 85,4% |

Pošto se izvršenje kretalo u rasponu od 85-115% prvobitnog budžeta u sve tri godine, ocena je „C“.

PI-2 Struktura izvršenih rashoda

Ovim pokazateljem se meri doprinos preraspodele sredstava između glavnih budžetskih kategorija i 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

Detalji rashoda po funkcionalnoj klasifikaciji su dati u Prilogu br.5. Izračunata varijansa je iznosila 15,5 odsto u 2015., 12,8 odsto u 2016. i 23,2 odsto u 2017. Promene u relativnom udelu rashoda između planiranog i izvršenog budžeta su bile naširoko rasprostranjene između funkcija, iako je u sve tri godine bio evidentan pad udela ekonomskih poslova koji su u 2015. godini činili polovinu iznosa varijanse, i četvrtinu iznosa u preostale dve godine. Relativni udeo za stanovanje je takođe drastično pao u 2017. Ovi padovi u izvršenim rashodima najverovatnije oslikavaju nemogućnost grada da realizuje investicije u skladu sa planom. Obzirom da je izračunata varijansa premašila 15 odsto u dve od tri godine, ocena je „D“.

2.2. Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji

Budžetska rezerva nije uzeta u razmatranje rashoda utvrđenih budžetom (otplate duga su takođe isključene). Detaljni podaci dati su u prilogu 5. Varijansa se računa na isti način kao i kod rashoda po funkcionalnoj klasifikaciji. Izračunata varijansa je iznosila 16,9 odsto u 2015., 23,9 odsto u 2016., i 23,3 odsto u 2017. Kapitalni rashodi su značajno opali u sve tri godine, dok je udeo „ostalih rashoda“ povećan i u relativnom i u apsolutnom smislu. Obzirom da je varijansa premašila 15 odsto u sve tri godine, ocena je „D“.

2.3. Rashodi iz budžetske rezerve

Ocena „A“ se daje za ovu dimenziju ako su izvršeni rashodi iz budžetske rezerve u proseku bili manji od 3 odsto prvobitnog budžeta. Iako je prvobitno usvojenim odlukama o budžetu za svaku od tri godine od 2015. do 2017. bila predviđena budžetska rezerva od 14 miliona RSD, 40 miliona RSD i 25 miliona RSD, 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) | D+ | |
| 2.1. Struktura izvršenih rashoda po funkciji | D | Varijansa je bila iznad 15% u 2 od 3 godine |
| 2.2. Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji | D | Varijansa je bila iznad 15% u sve 3 godine |
| 2.3. Izvršenje rashoda iz budžetske rezerve | A | Rashodi nisu izvršeni iz budžetske rezerve |

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

Stvarno izvršenje prihoda iznosilo je, redom, 98,8%, 82,6% i 79,3% prvobitno planiranog budžeta za tri godine između 2015. i 2017. Budući da ovo izvršenje nije bilo unutar raspona od 92 do 116 odsto budžeta u 2016. i 2017., ocena je „D“. Detaljni prikaz dat je u Prilogu br.5.

3.2. Struktura izvršenih prihoda

Relativno dobar učinak u vezi sa sopstvenim приходima u 2015. godini bio je rezultat toga što su prihodi od imovine i drugi prihodi značajno premašili budžet skoro u potpunosti anulirajući manjak od poreza na imovinu i drugih prihoda. Dok su prihodi od poreza u 2015. godini bili relativno dobri, koristi su bile značajno veće nego šteta usled malih drugih prihoda i očekivanih prihoda od prodaje imovine. Slabiji učinak u 2017. godini je rezultat slabije naplate poreza na imovinu, prodaje imovine i drugih prihoda; slabiji prihodi od poreza na dohodak i imovinu su u velikoj meri bili nadomešteni većim приходima od prodaje roba i usluga. Izračunata varijansa je iznosila 28,4 odsto, 37,6 odsto i 37,4 odsto u periodu 2015-2017. Pošto je varijansa značajno premašila 15 odsto u toku sve tri godine od 2015. do 2017, ocena je „D“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|----------------------------------|-------------|--|
| PI-3 (M2) | D | |
| 3.1. Ukupno izvršeni prihodi | D | Prihodi su bili ispod 92% budžeta u sve 3 godine |
| 3.2. Varijansa strukture prihoda | D | Varijansa je premašivala 15% u sve 3 godine |

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 grada 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. 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

Grad Vranje pruža dosledne informacije o usvojenom budžetu i realnom izvršenju podeljene prema administrativnoj, ekonomskoj (usklausu GFS-om), funkcionalnoj (usklausu 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*⁹ 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“.

⁹ Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem („Sl. glasnik Republike Srbije“, br. 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017, 20/2018, 36/2018, 93/2018, 104/2018, 14/2019, 33/2019, 68/2019 i 84/2019)

PI-5 Budžetska dokumentacija

Ocena za ovaj pokazatelj zavisi od toga koliko se informativnih elemenata (od četiri osnovna i osam dodatnih) dostavlja Gradskoj skupštini uz predlog godišnjeg budžeta. Za ocenu veću od „D“ moraju biti pružena 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): Da
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: Da

Dodatni elementi:

5. Finansiranje deficita: Da
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: Da
12. Kvantifikacija poreskih rashoda: Nije primenljivo – Lokalne samouprave nemaju prava da odobravaju poreske olakšice

Sve informacije, počevši od 2011. godine, su dostupne na zvaničnom veb sajtu gradske uprave grada Vranja (<http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=9184>) i u Službenom listu grada Vranja (<http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=8459>).

Pošto su ispunjena sva 4 osnovna elementa, kao i 4 dodatna, a 2 od dodatnih nisu primenljiva, ocena je „A“.

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 (npr. predškolska ustanova i ustanove kulture) deo su gradskog budžeta. (Ključne zdravstvene i obrazovne usluge koje se uobičajeno često naplaćuju korisnicima, su pod ingerencijama centralne vlasti). Vanbudžetskih subjekata nema. Javna preduzeća su obuhvaćena pokazateljem PI-10.1. Ocena: „A“.

6.2. Prihodi izvan finansijskih izveštaja

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

6.3. Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata

Obzirom da javna komunalna preduzeća nisu vanbudžetski subjekti, ocena je „nije primenljivo“ jer nema vanbudžetskih subjekata.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Objasnenje za ocenu iz 2018. |
|---|-------------|--|
| PI-6 (M2) | A | |
| 6.1. Rashodi izvan finansijskih izveštaja | A | Svi rashodi grada su obuhvaćeni izveštajima. |
| 6.2. Prihodi izvan finansijskih izveštaja | A | Svi prihodi grada su obuhvaćeni izveštajima. |
| 6.3 Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata | NP | Ne postoje vanbudžetski subjekti. |

PI-7 Transferi jedinicama lokalne samouprave

Većina lokalnih samouprava u Srbiji imaju mreže mesnih zajednica na svojoj teritoriji. Njima se mogu opredeljavati sredstva iz budžeta koja se koriste za infrastrukturu ili druge svrhe na područjima nadležnosti mesnih zajednica. U tim slučajevima, sve transakcije se vrše preko računa grada u sistemu konsolidovanog računa trezora (KRT) koji je pod kontrolom gradskog Odeljenja za budžet i finansije. Međutim, gradovi mogu da formiraju gradske opštine koje neposredno upravljaju svojim transakcijama kroz sistem KRT. Vranje ima jednu takvu opštinu, Vranjsku Banju koja je formirana 2011. godine. Poglavlje V Statuta grada Vranja definiše nadležnosti i odgovornosti u vezi sa lokalnim uslugama na teritoriji gradske opštine koja ima svoju Skupštinu opštine i svoju opštinsku upravu. Konsolidovani finansijski izveštaji za grad i gradsku opštinu dostavljaju se Ministarstvu finansija do 15. jula svake godine.

7.1. Sistem za raspodelu transfera

Vranje je usvojilo uredbu kojom se Vranjskoj Banji opredeljuju određeni izvori prihoda u 2018. godini (između ostalog prihodi od takse za isticanje imena firme i takse za korišćenje javnog prostora), određeni procenat (1,5-2%) prihoda od poreza na dohodak i imovinu, kao i nenamenski transfer u iznosu od 80.000 RSD. Pošto se ovi transferi vrše na potpuno transparentan način, ocena je „A“.

7.2. Ažurnost informacija o transferima

Iznos godišnjih aproprijacija se utvrđuje na godišnjem nivou, kada se u okviru procesa pripreme budžeta grada utvrdi iznos transfera gradu sa republičkog nivoa. To se najčešće događa sredinom decembra, tako da Vranjska Banja ima veoma kratak rok da pripremi svoj budžet pre početka fiskalne godine. Ocena: „C“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Objasnenje za ocenu iz 2018. |
|---|-------------|--|
| PI-7 (M2) | B | |
| 7.1. Sistem za raspodelu transfera | A | Svi transferi se opredeljuju na transparentan način i u skladu sa pravilima. |
| 7.2. Ažurnost informacija o transferima | C | Gradska opština se obaveštava o iznosu transfera manje od dve nedelje pre početka fiskalne godine. |

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 moraju da se uklope u 17 programa koje je propisalo Ministarstvo finansija, što ne odgovara uvek okolnostima

na lokalnu. Ciljevi se uglavnom definišu na nivou izlaza a ne ishoda. Informacije se objavljuju za većinu budžetskih korisnika i njihovih institucija, ali ne sadrže informacije o ishodima. Ocena: „B“.

8.2. Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga

Izveštaji o učinku za 2017. i prvu polovinu 2018. su dostavljeni Ministarstvu finansija do 1. septembra 2018. Izveštaj o učincima za 2017. godinu nije objavljen. Iako je van delokruga sprovedene procene, treba istaći da je Vranje počelo sa objavljivanjem izveštaja o učincima 2018. godine i to na zvaničnom veb sajtu gradske uprave (<http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=10948>). Izveštaj sadrži kvantitativne informacije o izlazima svih programa, uključujući i informacije o indikatorima, polaznim i ciljanim vrednostima, kao i ostvarenim rezultatima za datu godinu. Ocena: „D“.

8.3. Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge

Sredstva indirektnih budžetskih korisnika (predškolske ustanove, biblioteka, ustanove kulture) bilo da su dobijena od grada ili sopstvena sredstva od naplate usluga, u potpunosti su obuhvaćena budžetima i završnim računima. Svaka od ovih institucija podnosi kvartalne i godišnje finansijske izveštaje gradskoj upravi. Sistem Uprave za trezor koji beleži sve transakcije omogućava identifikaciju priliva svih sredstava za svaku ustanovu. Ocena: „A“.

8.4. Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga

Ocena efikasnosti i efektivnosti pružanja usluga nije vršena u poslednje tri godine niti interno, za potrebe gradske uprave, niti od strane eksternog nezavisnog organa. Ocena: „D“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Objašnjenje za ocenu iz 2018. |
|--|-------------|---|
| PI-8 (M2) | C+ | |
| 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 | D | Izveštaji o učinku dostavljeni su po prvi put Ministarstvu finansija u septembru 2018., ali nijedan do sada nije objavljen. |
| 8.3. Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge | A | Dostupne su potpune informacije o resursima koje su primile predškolske ustanove, ustanove kulture itd. |
| 8.4. Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga | D | Nije sprovedeno 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 tek pošto ga usvoji Skupština: Ne (ali predlog budžeta za 2019. je objavljen kada je i podnet Skupštini)
2. Usvojena odluka o budžetu: Objavljuje se odmah na internet stranici grada: Da
3. Izveštaji o izvršenju budžeta u toku godine: Objavljuju se mesečni i detaljni šestomesečni i devetomesečni izveštaji: Da
4. Godišnji završni račun: Objavljuje se do 30. juna: 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:

1. Predbudžetska izjava: Ne objavljuje se: Ne
2. Drugi izveštaji eksterne revizije: Ne postoje: Nije primenljivo
3. Rezime predloženog budžeta: Da (na veb stranici gradske uprave <http://www.vranje.org.rs/dokumenta>)
4. Makroekonomske projekcije: Nije relevantno na nivou lokalne samouprave: Nije primenljivo.

Sve relevantne informacije su dostupne javnosti preko zvaničnog veb sajta gradske uprave: <http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=9184>.

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 su dostupne.

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

Stub 3: Upravljanje aktivom i pasivom

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

PI-10 Izveštavanje o fiskalnom riziku (M2)

10.1. Praćenje rada javnih preduzeća

Šest javnih preduzeća podnose kvartalne i godišnje finansijske izveštaje Veću i Skupštini. Javna preduzeća su osnovana u skladu sa Zakonom o preduzećima i registrovana u Agenciji za privredne registre. Skupština grada formalno usvaja godišnje finansijske izveštaje sa mišljenjem revizora do isteka juna svake godine. Ovi izveštaji se rade u formatu propisanom za javna preduzeća, i obuhvataju prihode, rashode, finansijsku i ne-finansijsku imovinu, obaveze, garancije i dugoročna zaduženja, i objavljuju se u bazi Agencije za privredne registre (www.apr.gov.rs). Konsolidovani kvartalni i godišnji izveštaji dostavljaju se Ministarstvu privrede, ali se konsolidovani pregled ne objavljuje. Ocena: „B“.

10.2. Praćenje rada jedinica lokalne samouprave

Vranjska Banja putem trezora podnosi mesečne i kvartalne izveštaje gradu. Finansijski izveštaji sa mišljenjem ovlašćenog revizora za opštinu Vranjska Banja se objavljuju u roku od devet meseci, a grad Vranje priprema i konsolidovan izveštaj jednom godišnje. Ocena: „A“.

10.3. Uslovne obaveze i drugi fiskalni rizici

Vranje je potpisalo jedan ugovor o JPP za zamenu živinih sijalica visokog pritiska i održavanje unapređenje javne rasvete. Navodi se da su troškovi ovog JPP niži nego u skladu sa ranijom praksom, kada je sve troškovi održavanja javne rasvete snosilo JP. Ne pružaju se zvanične garancije za zaduživanje JP, ali grad ne može da izbegne odgovornost za rizik poslovanja tih JP poput vodovoda, uključujući i infrastrukturu kao što su brane i cevovodi (takva vrsta rizika obuhvaćena je pokazateljem PI-10.1). Ne objavljuju se informacije o izloženosti grada uslovnim obavezama i drugim fiskalnim rizicima, uključujući i moguć valutni rizik u odnosu na neizmirene obaveze po kreditima. Valutni rizik bi mogao da zahteva dodatna plaćanja koja iznose preko 0.5 odsto godišnjih budžetskih rashoda. Ocena: „D“.

| 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 | A | Finansijski izveštaji sa mišljenjem ovlašćenog revizora za opštinu Vranjska Banja se objavljuju u roku od devet meseci, a grad Vranje priprema i konsolidovan izveštaj jednom godišnje. |
| 10.3. Uslovne obaveze i drugi fiskalni rizici | D | Ne objavljuju se izveštaji o izloženosti grada fiskalnim rizicima. |

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 nezavisne analize projekata. Međutim, grad je usvojio strategiju razvoja za period od 2010. do 2020. godine, u okviru koje su planirane značajne inicijative, uključujući kreiranje bescarinske zone radi privlačenja proizvodnih preduzeća i izgradnju obilaznice. Najznačajniji projekti koji će biti realizovani tokom perioda od nekoliko godina su:

- Rekonstrukcija lokalnih puteva – ukupna vrednost 380.000.000 dinara, što je 16% rashoda iz 2017. godine;
- Izgradnja obilaznice do slobodne zone – 300.000.000 dinara, što je 13% rashoda iz 2017. godine;
- Infrastrukturno opremanje slobodne zone – 440.000.000 dinara, što je 19% rashoda iz 2017. godine;
- Kupovina zemljišta za industrijsku zonu Bunuševac – 310.902.000 dinara, što je 13% rashoda iz 2017. godine.

Obzirom da je razvojna strategija grada obuhvatila i procenu doprinosa ovim projektima razvoju grada Vranja, zaključak je da je neka vrsta ekonomske analize urađena za ove projekte. Ocena: „C“. Da su kriterijumi iz Plana kapitalnih investicija za period 2018-2022. objavljeni ranije, verovatno bi ovaj pokazatelj bio i bolje ocenjen.

11.2. Odabir investicionih projekata

Skupština grada je 15. decembra 2017. usvojila Plan kapitalnih investicija za period 2018 -2022. koji je objavljen na zvaničnom veb sajtu gradske uprave (<http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=118>). Plan kapitalnih investicija sadrži kriterijume i model za ocenjivanje i odabir projekata, kao i opis kompletnog procesa selekcije projekata sa rokovima i datumima, kao i način konsultacija sa građanima. Odabir projekata, bez obzira na njihovu vrednost, vrši gradsko Veće. Ocena: „A“.

11.3. Utvrđivanje troškova investicionih projekata

Kapitalni troškovi investicionih projekata i svi povezani relevantni troškovi za tekuću i naredne dve budžetske godine obuhvaćeni su budžetskom dokumentacijom iako procene trenutnih rashoda nisu objavljene. Navedeni su kapitalni troškovi za svaki godinu u punom obimu. Ocena: „B“.

11.4. Praćenje realizacije investicionih projekata

Gradske službe redovno prate ukupne troškove i fizičku realizaciju projekata. Angažovani su stručni inženjeri radi unapređenja upravljanja i realizacije investicionih projekata. Godišnji izveštaj o javnim investicijama podnosi se Skupštini grada i objavljuje se. Grad takođe objavljuje za građane siže informacija o izvršenju budžeta na mesečnom nivou (<http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=11354>). Odeljenje za budžet i finansije i Odeljenje za urbanizam, imovinsko-pravne poslove, komunalno-stambene delatnosti i zaštitu životne sredine prate finansijsku i fizičku realizaciju projekata i pripremaju izveštaje za Gradsko veće u zavisnosti od uslova ugovora. Takođe, Plan kapitalnih investicija predviđa da radna grupa za realizaciju Plana kapitalnih investicija, u periodu 1-31. mart, priprema izveštaj o statusu odobrenih kapitalnih projekata, kao deo priprema za izradu narednog Plana kapitalnih investicija. Ocena: „B“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|--|-------------|---|
| PI-11 (M2) | B | |
| 11.1. Ekonomska analiza investicionih projekata | C | Veće investicije planiraju se u skladu sa razvojnom strategijom grada. |
| 11.2. Prioritizacija investicionih projekata | A | Projekte prioritizuje Gradsko Veće u skladu sa kriterijumima definisanim Planom kapitalnih investicija 2018-2022. koji je usvojila Skupština grada. |
| 11.3. Utvrđivanje troškova investicionih projekata | B | Projekcije kapitalnih troškova projekata u punom obimu date su u budžetskoj dokumentaciji, zajedno sa iznosima (kapitalnim i tekućim) namenjenim za potrošnju u naredne tri godine. |
| 11.4. Praćenje realizacije investicionih projekata | B | Redovno se prati realizacija javnih projekata a godišnji izveštaj o javnim investicijama podnosi se Skupštini. |

PI-12 Upravljanje javnom imovinom (M2)

12.1 Praćenje finansijske imovine

Grad svake godine objavljuje finansijske izveštaje organizacija kojih je osnivač, zajedno sa vrednošću sve imovine iz bilansa stanja po nabavnoj ceni (ali ne u skladu sa načelom fer ili tržišne vrednosti). Odeljenje za budžet i finansije redovno prati stanje na računima grada. Ocena: „B“.

12.2. Praćenje nefinansijske imovine

Grad je nedavno dobio informacije o imovini koju mu je republička vlast vratila, ali nije sva imovina grada uknjižena u katastru nepokretnosti i ne postoje podaci o njenoj vrednosti. Slobodno se može pristupiti podacima iz katastra nepokretnosti na republičkom nivou, ali se ne objavljuju konsolidovani podaci o imovini grada. 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 gradske imovine se sprovodi putem javnog poziva. Budžet i finansijski izveštaji imaju mogućnost uključivanja i prihoda od prodaje imovine, ali se informacije o cenama i izabranim ponuđačima ne objavljuju. Prihodi od prodaje imovine iznosili su 0,8 odsto ukupnih prihoda u 2017. godini. Ocena: „D“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|--|-------------|--|
| PI-12 (M2) | D+ | |
| 12.1. Praćenje finansijske imovine | B | Objavljaju se godišnji finansijski izveštaji svih organizacija čiji je osnivač grad u kojima se navodi nabavna cena imovine. |
| 12.2. Praćenje nefinansijske imovine | D | Evidencija imovine grada nije potpuna. |
| 12.3. Transparentnost otuđenja imovine | D | Ne objavljuju se ostvarene cene i identitet kupaca. |

PI-13 Upravljanje dugom (M2)

13.1. Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama

Kao što je objašnjeno u odeljku 13.3 u nastavku, Vranje ima značajna dugovanja koja mu ograničavaju sposobnost zaduživanja. Evidencija koju vodi Odeljenje za budžet i finansije je potpuna i sve informacije o neizmirenim obavezama, plaćenju kamata i otplatama glavnice se usaglašavaju i dostavljaju rukovodstvu, dok se statistički izveštaji dostavljaju Ministarstvu finansija na mesečnom nivou.

Zakon o javnom dugu (član 37) zahteva od lokalnih samouprava da mesečno dostavljaju podatke Ministarstvu finansija i to vrstu pozajmica, kamatnu stopu i iznos plaćene kamate, iznos otplaćenog osnovnog duga i iznos preostalog duga. Tako su podaci o dugu potpuni, tačni, ažurni i sravnjeni na mesečnom nivou, a sveobuhvatni statistički izveštaji i izveštaj o upravljanju dugom se pripremaju svakog meseca.

Pored toga, ove informacije se objavljuju na godišnjem nivou kao deo izveštaja o izvršenju budžeta (npr. http://www.vranje.org.rs/dokumenti/sr/22_9184_odluka_o_završnom_racunu_za_2017.pdf). U izveštaju se za javnost objavljuju detaljni statistički podaci, kao i informacije o stanju upravljanja dugom, uključujući i informacije o svakoj pozajmici posebno (naziv banke, kamatna stopa, svrha, preostali iznos za isplatu, itd.). Šestomesečni i devetomesečni izveštaji o izvršenju budžeta sadrže informacije o dugu, ali sa manje detalja.

U skladu sa zakonskim okvirom (Zakon o javnom dugu, član 34), lokalna samouprava ne može izdati garancije. Ocena: „A“.

13.2. Odobravanje duga i garancija

U skladu sa Zakonom o javnom dugu, za zaduživanje postoji tačno određena procedura koja obuhvata i odobrenje Skupštine grada pre dobijanja obavezne saglasnosti Ministarstva finansija. Zaduzivanje organizacija čiji je osnivač grad zahteva odobrenje Skupštine i ti podaci su obuhvaćeni kvartalnim izveštajima koji se dostavljaju republici. Lokalnim samoupravama je zabranjeno da daju garancije. Ocena: „A“.

13.3. Strategija upravljanja dugom

Obaveze grada obuhvataju značajne docnje na strani rashoda nastale pre nego što je Ministarstvo finansija uvelo obavezni rok plaćanja od 45 dana, a grad je postigao dogovore sa dobavljačima o njihovom reprogramiranju. Stoga će mogućnost Vranja da se zadužuje biti značajno ograničena u narednih nekoliko godina, jer Zakon o javnom dugu (član 36) definiše da ukupno zaduzivanje ne sme da pređe 50 odsto ukupnih prihoda iz prethodne godine. Pomno se prate mogućnosti za zaduzivanje u pogledu različitih pretpostavki vezanih za buduće prihode i rashode. Međutim, ne objavljuje se strategija upravljanja dugom koja bi sadržavala raspone ciljanih vrednosti u pogledu kamatnih stopa, refinansiranja i izloženosti valutnom riziku. Ocena je „D“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|---|-------------|---|
| PI-13 (M2) | B | |
| 13.1. Evidentiranje i izveštavanje o dugovima i garancijama | A | Sva evidencija o neizmirenim obavezama, plaćenju kamata i otplatama glavnice je potpuna i ažurna. |
| 13.2. Odobravanje duga i garancija | A | Za zaduživanje je potrebno odobrenje Ministarstva financija i Skupštine grada. |
| 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 grada razmatra predloge budžeta.

PI-14 Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija (M2)

14.1. Makroekonomske projekcije

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

14.2. Fiskalne projekcije

Budžetska dokumentacija obuhvata detaljne podatke o приходima (po vrsti) i rashodima za budžetsku i dve naredne godine, ali se ti podaci ne objavljuju niti se dostavljaju Skupštini grada. (Jedino se objavljuju podaci za kapitalne investicije i to za dve naredne godine). Ocena: „C“.

14.3. Analiza makroekonomske i fiskalne osetljivosti

Grad za analiziranje uticaj mogućih budućih fiskalnih scenarija koristi program koji je pre više godina obezbedio USAID, ali se te kvantitativne analize ne objavljuju, niti su obuhvaćene budžetskom dokumentacijom. Program omogućava analizu budućih zaduživanja. Ocena: „C“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|--|-------------|--|
| PI-14 (M2) | C | |
| 14.1. Makroekonomske projekcije | NP | Grad koristi projekcije republičke vlasti. |
| 14.2. Fiskalne projekcije | C | Predviđanja prihoda, rashoda i balansa se rade za 3 godine unapred, ali se ne objavljuju. |
| 14.3. Analiza makroekonomske i fiskalne osetljivosti | C | Alternativni fiskalni scenariji se razmatraju unutar gradske uprave, ali se ne objavljuju. |

PI-15 Fiskalna strategija (M2)

15.1. Fiskalni uticaj predloga javnih politika

Budžetska dokumentacija sadrži ocenu uticaja svih novih odluka na prihode i rashode samo datu budžetsku godinu. Predlozi reflektuju namere u vezi sa planiranim investicijama i stopama poreza na imovinu. Ocena: „C“.

15.2. Usvajanje fiskalne strategije

Grad ima ambiciozan plan ekonomskog razvoja i značajan program investicija, od kojih bi neke bile financirane iz kredita ukoliko bi to bilo moguće. Međutim, kao što je objašnjeno u odeljku 13.1, sposobnost kreditnog zaduživanja grada je ograničena restrikcijama definisanim sa centralnog nivoa. Grad koristi svoj model ekonometrijske projekcije (videti PI - 14.3 u nastavku) da proceni maksimalne projekcije rashoda svake godine kako bi mogao da realizuje svoj investicioni program u što kraćem roku, tražeći, takođe, da proširi svoju bazu prihoda što je više moguće (videti PI-19.3 u daljem tekstu). Ovo se može izjednačiti sa fiskalnom strategijom sa kvantifikovanim ciljevima, ali se ove projekcije ne objavljuju niti se dostavljaju Skupštini grada. Ocena: „C“.

15.3. Izveštavanje o fiskalnim ishodima

Izveštaji o realizaciji fiskalne strategije nisu rađeni. Ocena: „D“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Objasnenje 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 budžetsku godinu. |
| 15.2. Usvajanje fiskalne strategije | C | Grad je pripremio fiskalnu strategiju sa kvantifikovanim ciljevima, ali je nije objavio niti dostavio Skupštini grada. |
| 15.3. Izveštavanje o fiskalnim ishodima | D | Izveštaji o realizaciji fiskalne strategije nisu rađeni. |

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

16.1. Srednjoročne procene rashoda

U predstavljenom budžetu navode se samo procene rashoda za kapitalne investicije za budžetsku i naredne dve godine. Ocena: „D“.

16.2. Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda

Ne postoje srednjoročni maksimalni iznosi za troškove osim za budžetsku godinu. Ocena: „Nije primenljivo“.

16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta

Pojedini programi su vezani za razvojnu strategiju grada koja obuhvata sve poslove grada (videti pokazatelj PI-11.2). Ocena: „C“.

16.4. Poklapanje budžeta i procena iz prethodne godine

Nema srednjoročnih projekcija u budžetskoj dokumentaciji koje bi omogućile poređenje za više godina. Trogodišnje projekcije nisu objavljene, ocena je „nije primenljivo“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Objasnenje za ocenu iz 2018. |
|--|-------------|---|
| PI-16 (M2) | D+ | |
| 16.1. Srednjoročne procene rashoda | D | Srednjoročne projekcije se odnose samo na rashode za kapitalne investicije. |
| 16.2. Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda | NP | Ne postoje srednjoročni maksimalni iznosi za troškove osim za budžetsku godinu. |
| 16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta | C | Pojedini programi su vezani za razvojnu strategiju grada i godišnji budžet. |

| | | |
|--|----|--|
| 16.4. Poklapanje budžeta i procena iz prethodne godine | NP | Nema srednjoročnih projekcija u budžetskoj dokumentaciji koje bi omogućile poređenje za više godina. |
|--|----|--|

PI-17 Postupak pripreme budžeta (M2)

17.1. Budžetski kalendar

Zakonom o budžetskom sistemu utvrđen je jasan godišnji budžetski kalendar koji grad 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 21. novembra. Grad je svoje uputstvo za pripremu nacrtu budžeta dostavio na vreme uz korišćenje pretpostavki iz prethodne godine. Kada uputstvo Ministarstva finansija konačno stigne, budžetski korisnici imaju veoma malo vremena da izmene svoje planove. Pošto budžetski korisnici imaju rok od 4 nedelje da dostave svoje finansijske planove po dobijanju uputstva za pripremu odluke o budžetu, ocena je „C“.

17.2. Smernice za pripremu budžeta

Kao što je navedeno u dimenziji 17.1, uputstvo sa detaljnim instrukcijama za izradu budžeta se dostavlja svim korisnicima budžeta do 1. avgusta svake godine. Uputstvo obuhvata i maksimalne iznose budžeta za neposredno narednu godinu za svakog korisnika budžeta koje donosi Odeljenje za budžet i finansije nakon konsultacija sa Većem. Ocena je „A“.

17.3. Dostavljanje budžeta Skupštini grada

Predlozi budžeta dostavljeni su Skupštini 10. decembra 2015., 14. decembra 2016., i 7. decembra 2017. za 2016., 2017. i 2018. Pošto je Skupština imala manje od mesec dana da razmotri ove predloge, ocena je „D“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|--|-------------|--|
| PI-17 (M2) | B | |
| 17.2. Budžetski kalendar | B | Postoji jasan budžetski kalendar, ali se njime budžetskim korisnicima daje samo mesec dana da pripreme svoje finansijske planove. |
| 17.2. Smernice za pripremu budžeta | A | Maksimalni iznosi budžeta za budžetske korisnike određuju se u konsultaciji sa Većem pre nego su dostavljeni budžetskim korisnicima. |
| 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

Obzirom da grad mora da vodi računa o svojoj situaciji u vezi sa zaduživanjem, Skupština grada razmatra fiskalne politike i ukupne iznose, kao i informacije o prihodima i rashodima za narednu godinu. Međutim, srednjoročna perspektiva se ne uzima u obzir. Ocena: „B“.

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

Skupština sledi standardne procedure, uključujući razmatranje predloga na zasedanju posebnog odbora pre plenarne diskusije u Skupštini. U slučaju negativnog mišljenja odbora, nacrt budžeta se vraća upravi na reviziju. Javne rasprave pre podnošenja nacrta budžeta Skupštini grada na usvajanje su organizovane 4. decembra 2015., 8. decembra 2016. i 29. novembra 2017. za, redom, budžete za 2016., 2017. i 2018. godinu. Ocena: „A“.

18.3. Vremenski okvir za usvajanje budžeta

Skupština je za prethodna tri budžeta usvojila odluke o budžetu pre početka godine, odnosno 17. decembra 2015. za budžet za 2016., 20. decembra 2016. za 2017., i 15. decembra 2017. za budžet za 2018. Ocena: „A“.

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

Moguće je izmeniti aproprijacije za svaku programsku aktivnost u iznosu od najviše 10% odobrenih sredstava, uz odobrenje Veća. Skupština nije uvela nikakva dodatna ograničenja na mogućnost Veća da izvrši preraspodelu aproprijacija, van onoga što je definisano Zakonom o budžetskom sistemu. Za značajnije promene neophodan je rebalans budžeta. Ove odredbe se poštuju. Skupština je do sada usvajala rebalans budžeta samo jednom ili dva puta godišnje. Ocena: „A“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|---|-------------|--|
| PI-18 (M1) | B+ | |
| 18.1. Obim nadzora nad budžetom | B | Skupština razmatra podatke o prihodima i rashodima samo za narednu godinu. |
| 18.2. Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom | A | Skupština sledi uhodane procedure, uključujući razmatranje na posebnom odboru. Postoje i definisane procedure za javne konsultacije. |
| 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 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 polovine godišnjih izvornih prihoda grada predstavljaju porezi na imovinu, takse za zaštitu životne sredine, naknade za korišćenje javnog prostora i takse za isticanje imena firme čiju naplatu vrši odeljenje lokalne poreske administracije (videti i PI-3 u gornjem tekstu). Preostali deo prihoda grada čine većinom prihodi od izdavanja nepokretnosti i druge imovine 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 gradskim 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. Fizička lica-obveznici poreza dobijaju rešenja o porezu od grada, ali pravna lica imaju obavezu samoprocene u skladu sa dostavljenim instrukcijama. Na radiju i televiziji se objavljuju obaveštenja kojima se građani podsećaju na obavezu plaćanja poreza na imovinu i drugih poreza, a šalju se i opomene obveznicima koji duguju više od 50.000 RSD. Poreski obveznici imaju mogućnost da provere stanje na svom poreskom računu posredstvom interneta na veb stranici grada. Obaveštenja fizičkim licima i uputstva pravnim licima daju jasne naznake da ako obveznik nije zadovoljan načinom na koji je lokalna poreska uprava odlučila po njegovoj žalbi, druga instanca je Regionalna poreska uprava pri Ministarstvu finansija. Ocena: „A“.

19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode

Vranje je značajno unapredilo registar poreskih obveznika u čiju svrhu je obezbeđeno zapošljavanje 16 lica na šest meseci. Pored terenske kontrole, ovaj posao obuhvata poređenje podataka sa drugim registrima (baza privrednih subjekata, evidencijama kupoprodajnih ugovora i građevinskih dozvola). Kao rezultat toga utvrđeno je još 360.000 kvadratnih metara oporezivih nepokretnosti koji su pridodati postojećoj oporezivoj površini od 1,2 miliona kvadratnih metara. Porezi na prethodno nepoznate nepokretnosti naplaćivaće se od početka 2018., pa se u 2019. očekuje povećanje prihoda od poreza na imovinu u iznosu od 50 odsto. Pet od 14 stalno zaposlenih u lokalnoj poreskoj upravi zaduženo je za rad na bazi podataka, a broj poreskih obveznika porastao je sa 20.070 u 2016. na 21,997 u 2017. Statistički podaci o naplati poreza (videti pokazatelj PI-19.4. u daljem tekstu) ukazuju na to da su rizici vezani za naplatu poreza na imovinu mnogo veći nego za druge izvore prihoda. Kao što je objašnjeno u 19.3 u daljem tekstu, kako bi podstakli potpunost i tačnost podataka datim u izjavama, postoji kontinuirani program provere, posebno za privredne subjekte. 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. Sprovodi se stalni program kontrola (250 u 2016. i 411 u 2017.), kojim je naročito obuhvaćeno 240 pravnih lica-poreskih obveznika, čije obaveze čine znatno više od polovine prihoda od poreza na imovinu. Grad je potvrdio da je više od 90 odsto planiranih provera za 2017. godinu zaista i izvršeno. U decembru 2017. godine Skupština grada je usvojila akcioni plan za unapređenje baze poreskih obveznika i njeno usaglašavanje. Kao što se može videti iz podataka o docnjama na strani prihoda (videti pokazatelj PI-19.4. u daljem tekstu), Vranje uspešnije naplaćuje prihode po osnovu taksi za isticanje imena firme i korišćenje javnog prostora nego porez na imovinu. Ocena: „B“.

19.4. Praćenje docnji vezanih za javne prihode

Kao i mnoge druge lokalne samouprave, Vranje je nasledilo značajan iznos docnji kada je grad 2009. godine preuzeo 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 od početka 2016. godine prikazana su u tabeli 3.2. u daljem tekstu.

Tabela 3.2: 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 | | | | | | | |
| Glavnica | 198.416 | 179.588 | 193.684 | 183.926 | 179.599 | 149.912 | 223.026 |
| Kamata | 142.260 | | | 134.908 | | | 166.228 |
| Ukupno | 340.676 | | | 318.834 | | | 389.254 |
| Naknada za zaštitu životne sredine | | | | | | | |
| Glavnica | 89.943 | 31.746 | 43.694 | 82.564 | 31.279 | 31.970 | 89.780 |
| Kamata | 49.592 | | | 50.369 | | | 62.006 |
| Ukupno | 139.535 | | | 132.933 | | | 151.786 |
| Taksa za isticanje imena firme | | | | | | | |
| Glavnica | 125.103 | 41.955 | 67.694 | 149.874 | 59.075 | 56.845 | 163.059 |
| Kamata | 113.794 | | | 114.345 | | | 137.779 |
| Ukupno | 238.897 | | | 264.219 | | | 300.838 |
| Naknada za korišćenje javnog prostora | | | | | | | |
| Glavnica | 6.740 | 99.063 | 101.138 | 6.461 | 106.200 | 103.019 | 9.477 |
| Kamata | 2.188 | | | 1.799 | | | 2.466 |
| Ukupno | 8.929 | | | 8.260 | | | 11.943 |
| Zbir | | | | | | | |
| Glavnica | 420.202 | 352.352 | 406.210 | 422.825 | 376.153 | 341.746 | 485.342 |
| Kamata | 307.834 | | | 301.421 | | | 368.479 |
| Ukupno | 728.037 | | | 724.246 | | | 853.821 |

Za ocenu višu od „D“, ukupna docnja na kraju 2017. ne sme da premašuje 40 odsto naplate u toj godini, a docnje starije od 12 meseci ne smeju da premašuju 75 odsto ukupnih docnji. Kao što se može videti iz ovih brojki, naplata je u 2016. premašila utvrđeni iznos obaveza, i to usled kampanje za naplatu poreza, te su se tako docnje smanjile u skromnom iznosu. Kao što je napomenuto u tački 19.3. u gornjem tekstu, Vranje uspešnije naplaćuje takse za isticanje imena firme i korišćenje javnog prostora nego utvrđene iznose poreza na imovinu. Iz gornje tabele se takođe vidi kojom brzinom se uvećavaju docnje usled pripisa kamate na neizmirene obaveze. Činjenica da su ti iznosi i dalje prisutni ukazuje na to da se tek relativno mali iznosi docnji sa početka svake godine zaista i naplate u toku te godine, mada tačne informacije o ovome nisu dostupne. Veliki procenat ovih docnji mora se smatrati nenaplativim, ali se one ne mogu tek tako otpisati jer grad ne sme da se odrekne potraživanja prema preduzećima u stečaju jer se ona naknadno mogu pretvoriti u vlasničke udele u tim firmama. Pošto su docnje na početku 2016. godine iznosile 178 odsto iznosa naplaćenog tokom te godine (kada je na snazi bila vanredna kampanja naplate poreza), a na kraju 2017. godine 250 odsto naplaćenog iznosa, ocena je „D“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|---|--------------------|---|
| PI-19 (M2) | B | |
| 19.1. Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode | A | Poreski obveznici se različitim metodama obaveštavaju o svojim obavezama. |

| | | |
|--|---|--|
| 19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode | A | U toku je obimna kampanja za proširenje baze poreza na imovinu i unapređenje njegove naplate. |
| 19.3. Kontrola i istraga vezana za javne prihode | B | Postoji plan za unapređenje naplate koji se odnosi na većinu javnih prihoda, a sprovode se i planovi poreske kontrole. |
| 19.4. Praćenje docnji vezanih za javne prihode | D | Docnje vezane za javne prihode iznosile su u 2017. godini 250 odsto naplate iz te godine. |

PI-20 Računovodstvo javnih prihoda (M1)

20.1. Podaci o naplati javnih prihoda

Svi prihodi, bez obzira da li se prikupljaju preko službe poreske administracije ili neke druge gradske službe, se uplaćuju na račun grada u sistemu KRT kojim upravlja Ministarstvo finansija. U okviru ovog sistema prikupljaju se potpuni podaci o svakom prilivu. Odeljenje za budžet i finansije 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 Grada u sistemu KRT. Ocena „A“.

20.3. Usaglašavanje računa javnih prihoda

Odeljenje za budžet i finansije vrši potpuno mesečno usaglašavanje utvrđenih i naplaćenih prihoda, docnji i uplata u sistem KRT i to u roku od četiri nedelje nakon završetka meseca. Lokalna poreska administracija ažurira i usaglašava pojedinačne račune poreskih obveznika onako kako uplate pristižu. Ocena: „A“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Objasnenje za ocenu iz 2018. |
|---|-------------|---|
| PI-20 (M1) | A | |
| 20.1. Podaci o naplati javnih prihoda | A | Odeljenje za budžet i finansije dostavlja Veću i Ministarstvu finansija mesečni izveštaj. |
| 20.2. Transfer naplaćenih javnih prihoda | A | Svi prihodi se istog dana uplaćuju na račun Grada 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

Budžetskim korisnicima se određuju kvartalne kvote (jedan kvartal unapred) kojima se dozvoljava izvršenje relativno većih rashoda u drugoj polovini godine. Ocena: „B“.

21.4. Značaj izmena budžeta u toku godine

Skupština usvaja rebalans budžeta jednom do dva puta godišnje uz puno poštovanje načela transparentnosti. U 2017. godini je bio samo jedan rebalans budžeta (13. novembra). (Rebalans budžeta nije potreban za korišćenje namenskih transfera o kojima grad nije obavešten pre početka svake fiskalne godine). Ocena: „A“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|---|-------------|--|
| PI-21 (M2) | B+ | |
| 21.1. Konsolidacija gotovinskih salda | A | Svi gotovinski saldi 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 | B | Budžetski korisnici dobijaju kvartalne kvote za izvršenje rashoda. |
| 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)

22.1. Stanje docnji na strani rashoda

Grad ima značajne docnje na strani rashoda o kojima su postignuti sporazumi o reprogramiranju dugova koji ostaju na snazi do 2022. godine. Iznosi docnji premašuju 10 odsto iznosa godišnjih rashoda u periodu 2015-2017. Ti sporazumi su potpisani pre nego što je Ministarstvo finansija počelo da kažnjava lokalne samouprave koje ne izmiruju obaveze prema dobavljačima u roku od 45 dana. Ugovori se obavezno registruju kod Uprave za trezor koja će odbiti da prihvati bilo koji ugovor ukoliko nisu alocirana sredstva u budžetu, a fakture se šalju direktno Upravi za trezor, čime se odmah identifikuju bilo kakve nove docnje. Ocena: „D“.

22.2. Praćenje docnji na strani rashoda

Raspored isplata docnji prati Odeljenje za budžet i finansije. Nastajanje novih docnji se sprečava time što izvođači radova i dobavljači registruju fakture neposredno kod Uprave za trezor, koja obustavlja transfere ustupljenih poreskih prihoda ako ti računi ne budu plaćeni u propisanom roku od 45 dana. Ocena: „A“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|---|-------------|--|
| PI-22 (M1) | D+ | |
| 22.1. Stanje docnji na strani rashoda | D | Iznosi docnji premašuju 10 odsto iznosa godišnjih rashoda u periodu 2015-2017. |
| 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 gradskim upravama, uključujući i zaposlene u lokalnim javnim preduzećima. Na osnovu odobrenog spiska zaposlenih, plate

svoga 236 neposredno zaposlenih u gradskoj upravi i 450 zaposlenih u indirektnim korisnicima budžeta (videti tabelu 2.12), se finansiraju iz budžeta grada. 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. Indirektni budžetski korisnici odgovorni su za upravljanje svojim ljudskim resursima i za davanje uputstva Odeljenju za budžet i finansije za izmene platnog spiska. Nadzor nad platnim spiskom za direktne i indirektno budžetske korisnike vrši rukovodilac Odeljenja za budžet i finansije 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. Odeljenje za budžet i finansije koje upravlja platnim spiskom je potvrdilo da su retroaktivne izmene veoma retke i daleko su ispod nivoa od 3 odsto godišnjih rashoda za plate zaposlenih. Ocena: „A“.

23.3. Interna kontrola platnog spiska

Kao što je već objašnjeno u odeljku 23.1, postoji stroga hijerarhijska kontrola izmena evidencije zaposlenih i platnog spiska. Pristup programu za obradu plata strogo kontroliše rukovodilac Odeljenja za budžet i finansije što omogućava integritet podataka i uvek ostavlja revizorski trag. Prisustvo zaposlenih na radnom mestu kontroliše se primenom elektronskog sistema, što obezbeđuje adekvatno evidentiranje godišnjih odmora i prekovremenog rada. Ocena: „A“.

23.4. Revizija platnog spiska

Podaci o zaposlenima u svim JLS podležu eksternom inspekcijskom nadzoru koji jednom godišnje vrši Republika 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. | Objasnenje 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 gotovo da i ne postoje. |
| 23.3. Interna kontrola platnog spiska | A | Postoji stroga hijerarhijska kontrola izmena evidencije zaposlenih i platnog spiska koje uvek ostavljaju revizorski trag. |
| 23.4. Revizija platnog spiska | A | Vrši se sistematski godišnji inspekcijski nadzor svih podataka o zaposlenima kako bi se osiguralo da su radna mesta sistematizovana i da su zaposleni plaćeni u skladu sa stručnom spremom i radnim stažem. |

PI-24 Javne nabavke (M2)

24.1. Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki

Podaci o javnim nabavkama grada i indirektnih budžetskih korisnika navodno su tačni i potpuni. Međutim, ukupna vrednost ugovora zaključenih u 2106. i 2017. je manja od jedne četvrtine ukupnih rashoda na ime robe i usluga i kapitalnih investicija za ove godine. Grad navodi da se ugovori sa javnim preduzećima čiji

je osnivač grad ne vode kao javne nabavke, da se neki ugovori protežu na više godina, da u slučaju sufinansiranja od strane Republike centralni nivo sprovodi javnu nabavku, i da su neki od rashoda za robu i usluge u stvari namirivanje docnji za snabdevanje električnom energijom što je i predmet reprograma za nekoliko godina. Ocena: „D“.

24.2. Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki

Javne nabavke sprovedene 2016. i 2017. godine neposredno finansirane iz gradskog budžeta sumirane su u tabeli 3.3. u daljem tekstu. Nijedan ugovor nije potpisan nakon sprovedenog pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem ili restriktivnog postupka. Svi postupci javnih nabavki male vrednosti oglašeni su na internet stranici grada i Portalu javnih nabavki. Međutim, razlika između prosečne vrednosti ugovora i ukupnih zabeleženih rashoda na dobra i usluge nagoveštava da je manje od 60 odsto tih rashoda bilo deo konkurentnog procesa. Ocena: „D“.

Tabela 3.3: Javne nabavke, 2016-2017.

U 000 RSD

| 2016. | Roba (broj ugovora) | Usluge (broj ugovora) | Radovi (broj ugovora) |
|------------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Otvoreni postupak | 10.139 (2) | - | 145.513 (4) |
| Javna nabavka male vrednosti | 27.413 (17) | 8.610 (6) | 28.536 (8) |
| Ukupno | 37.552 (19) | 8.610 (6) | 174.049 (12) |
| 2017. | | | |
| Otvoreni postupak | 14.083 (3) | 5.364 (1) | 45.352 (1) |
| Javna nabavka male vrednosti | 20.358 (21) | 22.490 (15) | 22.336 (9) |
| Ukupno | 34.441 (24) | 27.854 (16) | 67.688 (10) |

Izvor: Grad Vranje, Odeljenje za budžet i finansije

24.3. Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama

Pet od šest ključnih elemenata informacija su dostupne javnosti (pravni i regulatorni okvir, planovi javnih nabavki (na zvaničnom veb sajtu Uprave za javne nabavke), pozivi za podnošenje ponuda, podaci o zaključenim ugovorima i podaci o rešavanju po žalbama (na zvaničnom veb sajtu gradske uprave)). Međutim, 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 | Dostupni su podaci za manje od 50% javnih nabavki. |
| 24.2. Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki | D | Čini se da se manje od 60% javnih nabavki sprovodi putem kompetitivnog postupka. |
| 24.3. Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama | D | Objavljuje se pet od ukupno šest elemenata; nedostaju samo 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)

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. DRI je za 2016. godinu našla nepravilnosti u nekim aspektima rada gradske uprave: ove nepravilnosti su ispravljene zapošljavanjem nezavisnog inženjera kako bi se omogućilo razdvajanje dužnosti verifikovanja usaglašenosti sa ugovorima od verifikovanja plaćanja, kao i uspostavljanjem funkcije budžetske inspekcije koja vrši nadzor raspodele dužnosti. Ocena: „A“.

25.2. Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda

Kao što je objašnjeno u odeljku 22.1, nov softver uveden 2015. godine zahteva da svi ugovori budu registrovani kod Uprave za trezor. Ugovori se odbijaju ukoliko nisu u skladu sa budžetskim okvirima. Ovo omogućava da nijedna narudžbina ne može biti izdata ako ne postoji konkretna budžetska aproprijacija i ako za to nema raspoložive gotovine. U trenutku sprovođenja procene, ova procedura još nije bila u primeni kod indirektnih korisnika budžeta (videti tabelu 2.12), ali je bilo neophodno posebno odobrenje gradonačelnika za bilo kakve obaveze koje su iznosile preko 100.000 dinara (oko 850 evra). Obzirom da ova vrsta kontrole nije bila u potpunosti u primeni, i da je pokrivala manje od 75 odsto rashoda, ocena je: „B“.

25.3. Poštovanje propisa i procedura vezanih za isplatu

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

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|--|-------------|---|
| PI-25 (M2) | A | |
| 25.1. Razdvojenost zaduženja | A | Važeće instrukcije na nivou grada obezbeđuju odgovarajuću razdvojenost zaduženja. |
| 25.2. Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda | B | Novi kontrolni mehanizmi sprečavaju preuzimanje obaveza bez budžetske aproprijacije i dostupne gotovine, ali nisu primenjeni i kod indirektnih korisnika budžeta, već je kod njih neophodno odobrenje gradonačelnika za sve značajnije obaveze. |
| 25.3. Poštovanje propisa i procedura vezanih za isplatu | A | Sva plaćanja se adekvatno odobravaju i opravdavaju. |

PI-26 Interna revizija (M1)

26.1. Obuhvat interne revizije (IR)

Delimično obučeni interni revizori stupili su na dužnost 1. februara 2018. godine. Oni rade u skladu sa strateškim planom koji usvajaju gradonačelnik i gradsko Veće i godišnjim planom revizije koji usvaja gradonačelnik, kome interni revizori odgovaraju. Sprovedene su dve revizije uz mentoring, ali će interni revizori postati u potpunosti kvalifikovani tek kada bude završio dodatnu obuku u organizaciji Ministarstva finansija. Sprovedene su i još dve revizije na zahtev gradonačelnika. Grad namerava da zaposli još dvije internih revizora i proširi obuhvat funkcije interne revizije na gradska javna preduzeća, u oba slučaja samo uz odobrenje Ministarstva finansija. U suštini, svi prihodi i rashodi su podložni razmatranjima interne revizije, ali pošto je u praksi obuhvat interne revizije i dalje izuzetno ograničen, ocena je „D“.

26.2. Priroda revizije i standarda koji se primenjuju

Usvojeni su pravilnik i etički kodeks kojim se uređuje rad interne revizije, što je u skladu sa međunarodnim strukovnim standardima. Namera je da se pažnja usmeri na učinak sistema, uz punu konsultaciju sa subjektima revizije pre izrade konačnog izveštaja o reviziji. Do sada je revidiran učinak službe zadužene za javne nabavke i potrošnja struje u školama. Revizija procedura planiranja, pripreme i izvršenja budžeta za 2018. godinu je rezultirala preporukama za unapređenje napretka u odnosu na postavljene ciljeve, kao i redovnog izveštavanja o izloženosti rizicima od pravnih postupaka. Ove revizije su se fokusirale na učinak sistema, a ne na usaglašenost pojedinačnih transakcija sa važećim propisima. Još uvek nije uspostavljen proces osiguranja kvaliteta. Ocena: „B“.

26.3. Vršenje interne revizije i izveštavanje

Postoji trogodišnji strateški plan u skladu sa kojim se izrađuje godišnji plan revizije koji odobrava gradonačelnik. Navedeno je da je plan revizije za 2018. godinu realizovan u značajnoj meri a izveštaji su podneti gradonačelniku, Centralnoj jedinici za harmonizaciju pri Ministarstvu finansija i subjektima revizije. Međutim, pošto funkcija interne revizije postoji manje od godinu dana, za sada je ocena „nije primenjivo“.

26.4. Odgovor na internu reviziju

Još uvek je prerano da se oceni odgovor na izveštaje o internoj reviziji. Ocena: „Nije primenjivo“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|---|-------------|--|
| PI-26 (M1) | D+ | |
| 26.1 Obuhvat interne revizije (IR) | D | Obuhvat je za sada veoma ograničen, jer se ne vrši interna revizija JP. |
| 26.2. Priroda revizije i standarda koji se primenjuju | B | Revizijom se prate performanse sistema a ona se sprovodi u skladu sa međunarodnim strukovnim standardima. Međutim, proces osiguranja kvaliteta još uvek nije uspostavljen. |
| 26.3. Vršenje interne revizije i izveštavanje | NP | Služba za internu reviziju počela je sa radom tek u toku 2018. godine. |
| 26.4. Odgovor na internu reviziju | NP | Još uvek je prerano da se oceni odgovor subjekata revizije na izveštaje o internoj reviziji. |

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 grada, uključujući i transakcije indirektnih budžetskih korisnika, vrše se kroz sistem KRT, uz svakodnevno usaglašavanje sa evidencijom grada. 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, Grad 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 gradskog budžeta vrše se kroz KRT uz svakodnevno usaglašavanje podataka banke i grada. |
| 27.2. Privremeni računi | NP | 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 da može u bilo kom trenutku izraditi izveštaje o prihodima i rashodima po svim klasifikacijama. 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. Ovim izveštajima su u potpunosti obuhvaćeni indirektni budžetski korisnici. Izveštaji omogućavaju kompletno poređenje sa izvornim budžetom, ali se ne objavljuju. Jedino se objavljuju mesečni izveštaji na osnovu ekonomske klasifikacije. Izveštaji istog nivoa detaljnosti kao prvobitni budžet izrađuju se kvartalno a objavljuju se na šest i devet meseci. Ocena: „A“.

28.2. Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine

Izveštaje izrađuje Odeljenje za budžet i finansije u roku od 15 dana od isteka svakog meseca. Ocena: „A“.

28.3. Tačnost budžetskih izveštaja u toku godine

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

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|--|-------------|---|
| PI-28 (M1) | B+ | |
| 28.1. Obuhvat i uporedivost izveštaja | A | Detaljni mesečni izveštaji se podnose Ministarstvu finansija u skladu sa 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 aktivi i pasivi i izveštaj o gotovinskim tokovima. Izveštaji sadrže informacije u potpunosti uporedive sa podacima iz izvornog budžeta. Međutim, izveštaj ne obuhvata i materijalna sredstva. Ocena: „B“.

29.2. Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju

Postoji zakonska obaveza (Član 78 i 79 Zakona o budžetskom sistemu) prema kojoj Skupština grada mora da podnese revidirane izveštaje, a konsolidovani izveštaji, uključujući i za gradsku opštinu, moraju se podneti do 1. jula Ministarstvu finansija. Završni računi se moraju podneti Ministarstvu finansija do 31. marta, nakon što svi direktni i indirektni korisnici budžeta dostave svoje završne izveštaje za prihode i rashode, i to predstavlja polaznu osnovu za reviziju. Međutim, ovi izveštaji moraju biti upotpunjeni sa drugim elementima godišnjeg finansijskog izveštaja (bilans stanja, tok gotovine, i td.). 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. Tako je komercijalna revizija za 2017. godinu počela početkom aprila 2018. godine, dok je DRI izvršila reviziju za prethodnu godinu. Ako DRI pak odluči da sprovede reviziju, rokovi su manje striktni. Izveštaji se tada (kao što je to bio slučaj i u Vranju za 2016. godinu) najčešće dostavljaju na reviziju u roku od šest meseci od isteka godine. DRI je započeo reviziju 2016. godine u toku februara 2017. godine radeći na podacima o izvršenju budžeta. Kompletan finansijski izveštaj sa bilansom stanja i izveštajem o toku gotovine je podnet pre kraja aprila meseca. DRI je izveštaj o reviziji završio u decembru 2017. godine. Ocena: „B“.

29.3. Računovodstveni standardi

Godišnji finansijski izveštaji se izrađuju u skladu sa aktom Ministarstva finansija iz 2006. godine. Finansijski izveštaji grada Vranja za 2017. godinu su u skladu sa članom 79 Zakona o budžetskom sistemu, što je potvrđeno i izveštajem DRI. Računovodstveni standardi koje je grad primenio u svojim finansijskim izveštajima su usklađeni sa regulatornim zahtevima na nivou države. Finansijski izveštaji su dati u konzistentnom formatu tekuće godine za narednu 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 fondova¹⁰ i vladinom Uredbom o budžetskom računovodstvu¹¹. 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 izveštaj o gotovinskim tokovima, ali ne i materijalnim dobrima. |
| 29.2. Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju | B | Izveštaji su obično dostupni u roku od četiri meseca od isteka godine. |
| 29.3. Računovodstveni standardi | A | Izveštaji su dosledni iz godine u godinu, ali ne zadovoljavaju sve zahteve standarda IPSAS sa gotovinskom osnovom. |

Stub 7: Eksterni nadzor i revizija

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

PI-30 Eksterna revizija (M1)

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

30.1. Obuhvat revizije i standardi

U većini godina JLS podležu ograničenoj reviziji finansijskih izveštaja koju sprovode komercijalni revizori i kojom se malo pažnje obraća na funkcionisanje sistema ili ispunjenost zakonskih obaveza. Međutim, DRI je u Vranju 2016. godine sprovela reviziju finansijskih izveštaja u skladu sa standardima ISSAI, što je podrazumevalo ispitivanje funkcionisanja sistema i kontrolnih rizika i za posledicu je imalo inicijalno negativno mišljenje revizora. Grad je preduzeo mere da koriguje pojedine brojke i otkloni utvrđene nedostatke, konačni izveštaj je sadržavao mišljenje sa rezervom. Iako i javna preduzeća podležu reviziji od strane DRI prilikom revizije JLS (član 10 Zakona o državnoj revizorskoj instituciji), DRI ne vrši i reviziju njihovog poslovanja u sklopu revizije JLS, tako da su oni predmet samo ograničene revizije komercijalnih revizora. Za ocenu C potrebna je sprovedena sveobuhvatna revizija minimum polovine ukupnih rashoda za period 2015-2017. Međutim, kako je svega jedna trećina rashoda bila predmet ovakve revizije, ocena je „D“.

30.2. Podnošenje izveštaja revizije zakonodavnoj vlasti

Izveštaji komercijalne revizije za 2015. i 2017. godinu dostavljeni su Skupštini u roku od tri meseca od kada je revizor primio nacрте finansijskih izveštaja (13. juna 2016. i 15. juna 2018.). Za izveštaj iz 2016.,

¹⁰ 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*

¹¹ Uredba o budžetskom računovodstvu, *Službeni glasnik RS, br. 125/2003 i 12/2006*

uzimajući u obzir odgovore gradske uprave, izveštaj DRI je podnet u roku od devet meseci od kako je DRI primila nacrt finansijskih izveštaja, u decembru 2017. Ocena: „C“.

30.3. Naknadno postupanje po izveštajima eksterne revizije

Nalazi komercijalne revizije za 2015. i 2017. godinu nisu dali povoda za bilo kakvu reakciju na njih. Odazivni izveštaj grada na nacrt izveštaja revizije za 2016. godine jasno ukazuje na to da se velika pažnja obraća nalazima DRI, kao i da se delotvorno odgovara na njih. U skladu sa preporukama revizije uspostavljene su funkcije budžetskog inspektora i internog revizora i doneseni pravilnici koji su prethodno nedostajali. U 2018. je usvojena i strategija za upravljanje rizicima. Ocena: „A“.

30.4. Nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI)

Ovo pitanje nije analizirano u skladu sa kriterijumima iz 2011. U skladu sa Zakonom o DRI (sa izmenama iz 2010.), 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). DRI je nezavisna od izvršne vlasti i ima neograničen pristup svim evidencijama, dokumentaciji i informacijama. DRI je takođe samostalna u pogledu izvršenja svog budžeta, koji Vladi predlaže Narodna skupština (član 51), ali se čini da krajnju kontrolu nad iznosom usvojenog budžeta ima Ministarstvo finansija. Ocena: „C“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Objasnenje za ocenu iz 2018. |
|--|-------------|--|
| PI-30 (M1) | D+ | |
| 30.1. Obuhvat revizije i standardi | D | Temeljna revizija je sprovedena samo za jednu od tri godine u periodu 2015-2017., tako da je opšta pokrivenost temeljnom revizijom manja od 50%. |
| 30.2. Podnošenje izveštaja revizije Skupštini Opštine | C | Izveštaj DRI za 2016. dostavljen je gradskoj skupštini u roku od 9 meseci od kako je revizor primio finansijske izveštaje. |
| 30.3. Naknadno postupanje po izveštajima eksterne revizije | A | Postoje jasni dokazi da je grad na ozbiljan način odgovorio na izveštaj DRI za 2016. godinu. |
| 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 komercijalnih revizora dostavljaju se Skupštini zajedno sa godišnjim završnim računima. Izveštaji se moraju razmotriti po ubrzanom postupku, pošto postoji obaveza da se završni račun sa izveštajem revizora koji usvoji Skupština dostavi Ministarstvu finansija do 15. juna. U praksi, Skupština igra suštinski formalnu ulogu, pošto se o ovim nalazima ne vodi ozbiljnija rasprava. U slučaju revizije 2016. godine, izveštaj je došao pred Skupštinu decembru 2017. godine kada je uprava već bila odgovorila na nacrt preporuka i počela da ih implementira. Ozbiljnija rasprava u Skupštini je održana juna 2018. godine (videti 31.2 u nastavku). U toj fazi Skupština se aktivno bavila usvajanjem odluka potrebnim da bi se preporuke na osnovu izveštaja sprovele u praksi (donošenjem novog pravilnika o finansijama, itd.). Značajnija diskusija nalaza revizije odigrala se u junu 2018. godine, 6 meseci nakon dostavljanja finalnog izveštaja. Ocena: „B“.

31.2. Slušanja o nalazima revizije

Skupština dobija informacije o nalazima komercijalne revizije prilikom usvajanja godišnjih završnih računa. Skupštinsko slušanje o nalazima revizije za 2016. godinu je održano u junu 2018. godine u sklopu rasprave o izvršenju budžeta za 2017. Međutim, uporedivih slušanja za 2015. i 2016. nije bilo. Ocena: „C“.

31.3. Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji

Skupština nije uputila nikakve preporuke Veću na osnovu izveštaja o reviziji. Ocena: „D“.

31.4. Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije

Diskusija o nalazima DRI za 2016. godinu je bila otvorena za javnost i prenošena putem televizije. Međutim, prezentacija Veća i izveštaj nakon skupštinske diskusije nisu naknadno objavljeni na zvaničnom veb sajtu gradske uprave. Ocena: „D“.

| Pokazatelj/dimenzija | Ocena 2018. | Obrazloženje za ocenu iz 2018. |
|---|-------------|--|
| PI-31 (M2) | D+ | |
| 31.1. Dinamika razmatranja izveštaja revizije | B | Razmatranje nalaza DRI je sprovedeno u roku od 6 meseci nakon dostavljanja finalnog izveštaja. |
| 31.2. Slušanja o nalazima revizije | C | Organizovano je slušanja o nalazima DRI revizije za 2016. |
| 31.3. Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji | D | Skupština grada nije imala nikakve preporuke za Veće |
| 31.4. Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije | D | Diskusija Skupštine grada o nalazima revizije je otvorena za javnost i prenošena putem televizije. Međutim, prezentacija Veća i izveštaj nakon skupštinske diskusije nisu naknadno objavljeni na zvaničnom veb sajtu gradske uprave. |

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 sedam stubova 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 nekih 60 odsto sredstava koje republika obezbeđuje za Vranje, a iznos ovih transfera precenjen je za manje od jedan odsto tokom izrade budžeta za 2016. i 2017. godinu (dok je za 2015. godinu iznos precenjen za preko 10 odsto). Ukupni stvarno realizovani transferi sa centralnog nivoa su značajno premašili budžete u 2015. i 2016. jer su sredstva za investicije preneti tek nakon usvajanja budžeta, ali su u 2017. bili manji za oko 80 miliona dinara (HLG-1.1). Izvorni prihodi grada takođe su značajno precenjeni u 2016. i 2017., usled čega su stvarni rashodi bili daleko manji od budžeta u sve tri godine između 2015. i 2017. (pokazatelji PI-1 i PI-3.1). Rashodi iskazani prema funkcionalnoj klasifikaciji ukazuju na postojanje značajne varijanse (merene kriterijumima PEFA) u za sve tri godine, dok je prema ekonomskoj klasifikaciji izmerena još veća varijansa. U oba slučaja to je uglavnom posledica značajnije razlike između kapitalnih rashoda predviđenih budžetom i njihovog izvršenja. 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 omoguću 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 grada u okviru predloga budžeta uopšteno govoreći zadovoljavaju standarde PEFA u svakom smislu (ocena „A“ za PI-5). Finansiranje gradske opštine Vranjska Banja u potpunosti je transparentno, ali se iznosi saldiraju tek krajem novembra, kada grad dobija informacije o svojim transferima sa republičkog nivoa (PI-7). 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 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 grad, ali se ne objavljuju konsolidovani izveštaji niti analize fiskalnih rizika sa kojima se suočava grad (PI-10). Investicije se planiraju u okviru strategije održivog razvoja grada za period od 2010. do 2020., a realizacija projekata se redovno prati i o njoj se izveštava (PI-11). Rad javnih preduzeća se delotvorno prati, kao i nefinansijska imovina grada, 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). Za razliku od većine lokalnih samouprava u Srbiji, Vranje ima značajne dugove koji mu otežavaju novo zaduživanje radi investicija, uzevši u obzir uslov da ukupna zaduženost ne sme da pređe 50 odsto godišnjih prihoda. Obaveze grada uključuju značajne docnje u pogledu kojih je grad postigao sporazume o reprogramiranju dugova sa dobavljačima. Podaci o obavezama su potpuni i redovno se usaglašavaju, a njihova održivost se stalno analizira u svetlu zakonom propisanih maksimalnih iznosa, ali ne postoji objavljena strategija upravljanja dugom koja bi sadržavala ciljne vrednosti kamatnih stopa ili ročnosti korišćenih dugovnih instrumenata (PI-13).

4.1.4. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika

5. Vranje u okviru budžetske dokumentacije izrađuje fiskalne projekcije i prognoze rashoda za budžetsku i naredne dve godine (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, grad 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 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 potraživanja se ne praktikuje zbog potrebe grada 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 budžetski korisnici na kvartalnom nivou dobijaju kvote do kojih mogu da preuzmu obaveze (PI-21). Kao što je napomenuto u stavu 4 u gornjem tekstu, postoje značajne docnje na strani rashoda o kojima je grad postigao sporazume o reprogramiranju obaveza (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 stažem (PI-23). Izgleda da grad upravlja javnim nabavkama na zadovoljavajuć

način, ali nije sigurno da li su podaci potpuni, a izgleda i da veliki deo rashoda na dobra i usluge nije bio izložen konkurentskim procesima (PI-24). Mehanizmi interne kontrole unapređeni su nakon revizije koju je sprovedla Državna revizorska institucija (DRI) 2016. godine (PI-25), ali interna revizija počela je sa radom tek početkom 2018. (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, a godišnji finansijski izveštaji ispunjavaju sve nacionalne kriterijume mada 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. Postoje jasni dokazi o postupanju u skladu sa preporukama DRI, kao što je to bio slučaj 2017. godine nakon što je ova institucija podnela veoma kritički intoniran izveštaj podataka iz 2016., ali druge revizije nisu za posledicu imale značajnije nalaze. 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 zavisiće 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. Gradonačelnik je odgovoran da da ton sa vrha i usvajanje strategije za minimiziranje rizika po pružanje kvalitetnih javnih usluga.

11. Glavni rizici sa kojima se suočava Vranje su nedovoljna naplata izvornih prihoda grada, 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 zadužen grad.

12. Čini se da, nakon nedavnih promena, interne kontrole u gradskoj upravi sada funkcionišu na zadovoljavajući način, ali interna revizija počela je sa radom tek početkom 2018. godine. Eksterna revizija DRI za 2016. godinu za posledicu je imala značajno poboljšanje upravljanja javnim finansijama grada (videti stav 8 u gornjem tekstu). Praćenje učinka u pružanju javnih usluga je unapređeno, a prvi

(neobjavljeni) izveštaji o ostvarenju ciljeva su podneti republičkoj vlasti u septembru 2018. godine. Počevši od 2018. godine, redovno se objavljuju izveštaji o učinku u odnosu na postavljene ciljeve.

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, budžetske procene predstavljale su neadekvatno merilo stvarnog izvršenja sopstvenih prihoda u periodu od 2015. do 2017. godine, a kapitalne investicije su daleko ispod prvobitno predviđenih iznosa.

4.3.2. Strateška raspodela resursa

14. Vranje je ostvarilo značajan napredak u srednjoročnom budžetskom planiranju, ali planiranje javnih investicija je pod negativnim uticajem kontrole sa centralnog nivoa i odsustva 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.

4.3.3. Efikasna upotreba resursa za pružanje usluga

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

4.4 Promene učinka u periodu od 2015. godine

16. Vranje je u 2015. godini već bilo ispred većine JLS kada je u pitanju srednjoročno fiskalno planiranje. Problemi (uključujući i postojanje značajnih docnji na strani rashoda) su bili od značaja za upravljanje budžetom i finansijama u 2016. godini što je i dovelo do inicijalno vrlo kritičkog izveštaja DRI. Finansijski izveštaji su ispravljani, usvojeni su novi pravilnici u ovoj oblasti, i stvoreni su uslovi za uspostavljanje funkcija budžetske inspekcije i interne revizije. Slabiji rezultat u delu koji se odnosi na pouzdanost budžeta je u stvari povezan sa nepovoljnom fiskalnom situacijom za sve JLS usled smanjivanja dela prihoda ustupljenih od strane centralnih vlasti. Stečeno je više iskustva u kreiranju budžeta zasnovanog na rezultatima zahvaljujući planiranju rashoda prema programima, a kontrola preuzetih obaveza je unapređena. Baza obveznika poreza na imovinu je značajno proširena, uz jačanje efikasnosti procesa naplate i izvršenja.

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. Vranje je ostvarilo napredak u sve četiri oblasti kojima se RELOF bavio, ali i dalje ima dosta prostora za poboljšanja u pogledu 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 dve od tri godine iznosili preko 95% budžeta. |
| 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 bilo iznad 85% prvobitnog budžeta u sve tri godine 2015-2017. |
| PI-2 | Struktura izvršenih rashoda (M1) | D+ | |
| 2.1 | Struktura izvršenih rashoda po funkciji | D | Varijansa je veća od 15% tokom dve od tri godine između 2015. i 2017. |
| 2.2 | Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji | D | Varijansa je bila veća od 15% u sve 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 (M2) | D | |
| 3.1 | Ukupno izvršenje prihoda | D | Prihodi su bili ispod 92% budžeta tokom dve od tri godine. |
| 3.2 | Struktura izvršenja prihoda | D | Varijansa strukture izvršenja prihoda premašivala je 15% tokom sve tri godine. |
| PI-4 | Budžetske klasifikacije | A | Pružaju se dosledne informacije podeljene prema administrativnoj, ekonomskoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji. |
| PI-5 | Dokumentacija o budžetu | A | Ispunjena su sva četiri osnovna elementa, kao i četiri dodatna (dok su dva dodatna ne primenljiva). |
| PI-6 | Operacije izvan finansijskih izveštaja (M2) | A | |
| 6.1 | Rashodi izvan finansijskih izveštaja | A | Svi rashodi grada obuhvaćeni su izveštajima. |
| 6.2 | Prihodi izvan finansijskih izveštaja | A | Svi prihodi grada obuhvaćeni su izveštajima. |
| 6.3 | Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata | Nije primenljivo | Ne postoje vanbudžetski subjekti. |
| PI-7 | Transferi jedinicama lokalne samouprave | B | Vranje nema u svom sastavu jedinice lokalne samouprave nižeg nivoa. |
| 7.1. | Sistem za raspodelu transfera | A | Transferi gradskoj opštini Vranjska Banja se opredeljuju na transparentan način i u skladu sa pravilima. |
| 7.2. | Ažurnost informacija o transferima | C | Gradska opština Vranjska Banja se obaveštava o iznosu transfera manje od dve nedelje pre početka fiskalne godine. |

| | | | |
|-------|--|----|--|
| PI-8 | Informacije o učinku značajne za pružanje javnih usluga (M2) | C+ | |
| 8.1 | Planirani učinak u pružanju javnih usluga | B | Ciljane izlazne vrednosti za programe u okviru kojih se predstavljaju svi rashodi JLS objavljuju se od 2015. godine. |
| 8.2 | Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga | D | Izveštaj o učinku je prvi put podnet Ministarstvu finansija u septembru 2018., ali nijedan izveštaj do sada nije objavljen. |
| 8.3 | Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge | A | Sredstva koja su primile predškolske ustanove i ustanove kulture u potpunosti su iskazani u budžetima i završnim računima. |
| 8.4 | Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga | D | Nije sprovedeno nezavisno niti bilo koje drugo vrednovanje. |
| PI-9 | Dostupnost fiskalnih informacija javnosti | B | Ispunjena su četiri od pet osnovnih elemenata, kao i dva dodatna. |
| PI-10 | Izveštavanje o fiskalnom riziku (M2) | B | |
| 10.1 | Praćenje rada javnih preduzeća | B | Revidirani godišnji finansijski izveštaji JP objavljuju se do kraja juna svake godine. |
| 10.2 | Praćenje rada jedinica lokalne samouprave | A | Gradska opština Vranjska Banja podnosi gradu kvartalne i godišnje izveštaje. Završni račun sa mišljenjem revizora se objavljuje u roku od devet meseci, a konsolidovani izveštaj se radi na godišnjem nivou. |
| 10.3 | Uslovne obaveze i drugi fiskalni rizici | D | Ne objavljuju se informacije. |
| PI-11 | Upravljanje javnim investicijama (M2) | B | |
| 11.1 | Ekonomska analiza investicionih projekata | C | Investicije se planiraju u okviru razvojne strategije grada. |
| 11.2 | Prioritizacija investicionih projekata | A | Projekte bira gradsko veće na osnovi kriterijuma definisanih u Planu kapitalnih investicija 2018-2022. |
| 11.3 | Utvrđivanje troškova investicionih projekata | B | Projekcije kapitalnih troškova projekata u punom obimu date su u budžetskoj dokumentaciji, uključujući i sve rashode, kapitalne i tekuće za tekući i naredne dve budžetske godine. |
| 11.4 | Praćenje realizacije investicionih projekata | B | Sistematski se prati realizacija javnih projekata a godišnji izveštaj se podnosi Skupštini grada. |
| PI-12 | Upravljanje javnom imovinom (M2) | D+ | |
| 12.1 | Praćenje finansijske imovine | B | Objavljuju se finansijski izveštaji svih JP u kojima se navodi nabavna cena imovine. |
| 12.2 | Praćenje nefinansijske imovine | D | Evidencija imovine nije potpuna. |
| 12.3 | Transparentnost otuđenja imovine | D | Ne objavljuju se ostvarene cene i identitet kupaca. |

| | | | |
|--------------|---|------------------|--|
| 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 grada. |
| 13.3 | Strategija upravljanja dugom | D | Nije objavljena strategija upravljanja dugom. |
| PI-14 | Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija (M2) | C | |
| 14.1 | Makroekonomske projekcije | Nije primenljivo | Grad koristi projekcije republičke vlasti. |
| 14.2 | Fiskalne projekcije | C | Projekcije se rade za naredne tri godine, ali se ne objavljuju. |
| 14.3 | Analiza makroekonomske i fiskalne osetljivosti | C | Alternativni fiskalni scenariji se razmatraju unutar gradske uprave, ali se ne objavljuju. |
| 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 | C | Grad je izradio fiskalnu strategiju ali je nije objavio. |
| 15.3 | Izveštavanje o fiskalnim ishodima | D | Ne pripremaju se izveštaji o napretku realizacije strategije. |
| PI-16 | Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu (M2) | D+ | |
| 16.1 | Srednjoročne procene rashoda | D | Objavljene srednjoročne projekcije odnose se samo na kapitalne rashode. |
| 16.2 | Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda | Nije primenljivo | Pitanje maksimalnih iznosa ne javlja se pošto nema srednjoročnih procena rashoda. |
| 16.3 | Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta | C | Postoje određene povezanosti između razvojne strategije grada i srednjoročnog budžeta. |
| 16.4 | Poklapanje budžeta i procena iz prethodne godine | Nije primenljivo | Ne objavljuju se predviđanja za tri godine. |
| PI-17 | Postupak pripreme budžeta (M2) | B | |
| 17.1 | Budžetski kalendar | B | Budžetski korisnici imaju četiri nedelje da pripreme svoje konačne finansijske planove. |
| 17.2 | Smernice za pripremu budžeta | A | Veće razmatra maksimalne iznose rashoda pre dostavljanja uputstva budžetskim korisnicima. |
| 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) | B+ | |

| | | | |
|--------------|---|-----------|---|
| 18.1 | Obim nadzora nad budžetom | B | Skupština razmatra fiskalne politike i zbirne iznose, kao i detaljne podatke o prihodima i rashodima za narednu godinu. |
| 18.2 | Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom | A | Predloge razmatra poseban odbor, a uvek se organizuju i javne konsultacije. |
| 18.3 | Vremenski okvir za usvajanje budžeta | A | Budžet je u svakoj od prethodne tri godine usvojen pre početka naredne fiskalne godine. |
| 18.4 | Pravila na osnovu kojih zakonodavna vlast može da izmeni budžet | A | Postoje jasna pravila za preraspodelu sredstava bez odobrenja Skupštine i ona se u potpunosti poštuju. |
| PI-19 | Upravljanje javnim prihodima (M2) | B | |
| 19.1 | Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode | A | Poreski obveznici se različitim metodama obavestavaju o svojim obavezama. |
| 19.2 | Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode | A | U toku je obimna kampanja za proširenje baze poreza na imovinu i unapređenje njegove naplate. |
| 19.3 | Kontrola i istraga vezana za javne prihode | B | Postoji plan za unapređenje naplate koji se odnosi na većinu javnih prihoda, a sprovode se i planovi poreske kontrole. |
| 19.4 | Praćenje docnji vezanih za javne prihode | D | Docnje vezane za javne prihode iznosile su na kraju 2017. godine 250 odsto iznosa naplaćenog u toj godini. |
| PI-20 | Računovodstvo javnih prihoda (M1) | A | |
| 20.1 | Podaci o naplati javnih prihoda | A | Gradskom veću i Ministarstvu finansija dostavlja se mesečni izveštaj podeljen po vrsti prihoda. |
| 20.2 | Transfer naplaćenih javnih prihoda | A | Svi prihodi se istog dana uplaćuju na račun opštine u sistemu KRT. |
| 20.3 | Usaglašavanje računa javnih prihoda | A | Vrši se potpuno mesečno usaglašavanje utvrđenih i naplaćenih prihoda, docnji i uplata u sistem KRT. Računi poreskih obveznika se ažuriraju i usaglašavaju kako uplate pristižu. |
| PI-21 | Predvidljivost raspodele sredstava u toku godine (M2) | B+ | |
| 21.1 | Konsolidacija gotovinskih salda | A | Svi gotovinski saldi 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 | B | Budžetskim korisnicima se na raspolaganje stavljaju kvartalne kvote rashoda. |
| 21.4 | Značaj izmena budžeta u toku godine | A | Skupština usvaja re balanse budžeta jednom ili dva puta godišnje uz puno poštovanje načela transparentnosti. |

| | | | |
|-------|--|----|---|
| PI-22 | Docnje na strani rashoda (M1) | D+ | |
| 22.1 | Stanje docnji na strani rashoda | D | Docnje na strani rashoda premašivale su 10% ukupnih 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. |
| 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 | Podaci o javnim nabavkama obuhvataju manje od polovine ukupnih rashoda za robu, usluge i kapitalne investicije. |
| 24.2 | Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki | D | Čini se da je manje od 60% javnih nabavki sprovedeno kompetitivnim postupkom. |
| 24.3 | Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama | D | Objavljuje se pet od ukupno šest elemenata; nedostaju samo godišnji statistički podaci o javnim nabavkama. Međutim, upitna je potpunost informacija. |
| 24.4 | Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki | A | Republička Komisija za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki ispunjava svih 6 kriterijuma. |
| PI-25 | Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate (M2) | A | |
| 25.1 | Razdvojenost zaduženja | A | Nedavno je usvojen novi pravilnik o finansijama kojim se unapređuje razdvojenost zaduženja. |
| 25.2 | Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda | B | Postoji novi informacioni sistem kojim se sprečava preuzimanje obaveza bez budžetske aproprijacije i dostupne gotovine, ali nije u upotrebi kod indirektnih korisnika budžeta. |
| 25.3 | Poštovanje propisa i procedura vezanih za isplatu | A | Sva plaćanja se moraju realizovati po propisanoj proceduri; u suprotnom Uprava za trezor neće postupiti po uputstvu grada. |
| PI-26 | Interna revizija (IR) (M1) | D+ | |
| 26.1 | Obuhvat interne revizije | D | Obuhvat je za sada veoma ograničen i ne vrši se interna revizija JP. |

| | | | |
|--------------|--|------------------|--|
| 26.2 | Priroda revizije i standarda koji se primenjuju | B | Revizijom se prate performanse sistema a ona se sprovodi u skladu sa međunarodnim strukovnim standardima. Međutim, proces osiguranja kvaliteta još uvek nije uspostavljen. |
| 26.3 | Vršenje interne revizije i izveštavanje | Nije primenljivo | Služba za internu reviziju počela je sa radom tek u tekućoj godini (2018). |
| 26.4 | Odgovor na internu reviziju | Nije primenljivo | I Još uvek je prerano da se oceni odgovor subjekata revizije na izveštaje o internoj reviziji. |
| 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 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 u skladu sa zahtevima zakonodavnog okvira Republike Srbije. |
| PI-30 | Eksterna revizija (M1) | D+ | |
| 30.1 | Obuhvat revizije i standardi | D | Temeljna revizija je sprovedena samo za jednu od tri godine u periodu 2015-2017., tako da je pokrivenost manja od 50%. |

| | | | |
|-------|---|----|--|
| 30.2 | Podnošenje izveštaja revizije Skupštini opštine | C | Izveštaj DRI za 2016. dostavljen je gradskoj skupštini u roku od 9 meseci od kako je DRI primila finansijske izveštaje. |
| 30.3 | Naknadno postupanje po izveštajima eksterne revizije | A | Grad je dostavio potpun odgovor na izveštaj DRI za 2016. |
| 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 | B | Razmatranje nalaza DRI je sprovedeno u roku od 6 meseci nakon dostavljanja finalnog izveštaja. |
| 31.2 | Slušanja o nalazima revizije | C | Organizovano je slušanja o nalazima DRI revizije za 2016. |
| 31.3 | Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji | D | Skupština grada nije imala nikakve preporuke za Veće. |
| 31.4 | Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije | D | Diskusija Skupštine grada o nalazima revizije je otvorena za javnost i prenošena putem televizije. Međutim, prezentacija Veća i izveštaj nakon skupštinske diskusije nisu naknadno objavljeni na zvaničnom veb sajtu gradske uprave. |

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 | Gradska uprava je značajno reorganizovana nakon kritički intoniranog izveštaja revizije finansijskih podataka za 2016. godinu. Interna revizija uspostavljena je tek 2018. godine (PI-26). |
| 1.2. Posvećenost stručnosti | Zaposleni su kvalifikovani i stručni. |
| 1.3. Stav rukovodstva | Gradonačelnik u svom radu daje odgovarajući primer zaposlenima. |
| 1.4. Organizaciona struktura | Rukovodioci šest ključnih odeljenja odgovori su gradonačelniku. (Videti organizacioni dijagram u poglavlju 2.) |
| 1.5. Politike i prakse upravljanja ljudskim resursima | Mogućnosti grada da preuzima inicijativu drastično su ograničene kontrolom koju republička vlast vrši nad zapošljavanjem u javnom sektoru, kao i trenutnom zabranom novog zapošljavanja (poglavlje 2). Zaradama zaposlenih se adekvatno upravlja (PI-23). |
| 2. Procena rizika | |
| 2.1. Utvrđivanje rizika | Utvrđeni su rizici nemogućnosti naplate poreza na imovinu i drugih lokalnih poreza, kao i nemogućnosti ostvarivanja najpovoljnije vrednosti za uložena sredstva u postupku javne nabavke (PI-19, PI-24). |
| 2.2. Procena rizika | Vranje nastoji da uvede sistem JIFK u skladu sa modelom EU (PI-26), uz redovno izveštavanje Ministarstva finansija – CJH o aktivnostima interne revizije i interne kontrole. |
| 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 i drugim rizicima sa kojima se grad suočava (PI-10.3). |
| 2.4. Procena spremnosti za preuzimanje rizika | Vranje izbegava preuzimanje obaveza za investicione projekte dok se ne obezbede neophodna finansijska sredstva (PI-11, PI-22), mada su docnje na strani rashoda u prethodnom periodu bile značajne. |
| 2.5. Odgovori na rizik | Vranje je reorganizovalo mehanizme za finansijsko planiranje i kontrolu (PI-21, PI-25), a razvilo je i unapredilo aktivnosti utvrđivanja i naplate poreza (PI-19). |
| 3. Kontrolne aktivnosti | |
| 3.1. Postupci za odobravanje i preuzimanje obaveza | Nov mehanizam, koji je deo veze grada 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 funkcioniše na odgovarajući način (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, kao što je vršena revizija finansijskih izveštaja za 2016. godinu (PI-30). |
| 3.8. Nadzor | Struktura gradske administracije 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 je u razvoju (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, kao i Skupštini grada (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 | Nalazi eksterne revizije iz 2017. godine doveli su do obimne reorganizacije upravljanja finansijama (PI-30). |

Prilog 3: Izvori informacija

Prilog 3A: Relevantna istraživanja i analitički rad

| Br. | Institucija | Naziv dokumenta | Datum | Link |
|-----|--|---|-----------------|---|
| 1 | Ministarstvo finansija Republike Srbije | Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020. | 2015. | https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/Public%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 | Grad Vranje | Statut Grada Vranje | 4.12.2018. | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=118 |
| 8 | Grad Vranje | Odluka o završnom računu grada Vranja za 2016. godinu | Jun 2017. | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=7841 |

| | | | | |
|----|-------------|---|-------------|---|
| 9 | Grad Vranje | Odluka o izmenama i dopunama Odluke o budžetu grada Vranja za 2016. godinu | 6.12.2016. | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=7841 |
| 10 | Grad Vranje | Obrasci za programski budžet - verzija Excel 2007 - REBALANS 2016 | | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=7841 |
| 11 | Grad Vranje | Izveštaj o ostvarenju prihoda budžeta grada Vranja za period jan-maj 2016. godine | 7.06.2016. | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=7841 |
| 12 | Grad Vranje | Odluka o budžetu za 2016. | 17.12.2015. | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=7841 |
| 13 | Grad Vranje | Uputstvo za pripremu Odluke o budžetu grada Vranja za 2016.godinu, 30. jul 2015. | 30.07.2015. | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=7841 |
| 14 | Grad Vranje | Obrasci za pripremu finansijskih planova za 2016.godinu, 30. Jul 2015. | 30.07.2015. | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=7841 |
| 15 | Grad Vranje | Odluka o završnom računu za 2017. | 15.06.2018. | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=9184 |
| 16 | Grad Vranje | Građanski budžet | | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=9184 |
| 17 | Grad Vranje | Odluka o izmenama i dopunama Odluke o budžetu za 2017. | | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=9184 |
| 18 | Grad Vranje | Odluka o budžetu grada Vranja za 2017. godinu | 20.12.2016. | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=9184 |
| 19 | Grad Vranje | Dopuna Uputstva za izradu budžeta grada Vranja za 2017. godinu, 18. novembar 2016. | 18.12.2016. | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=9184 |
| 20 | Grad Vranje | Uputstvo za pripremu budžeta za 2017. | 1.08.2016. | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=9184 |
| 21 | Grad Vranje | Uputstvo za pripremu budžeta za 2015. | 1.08.2014. | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=6666 |
| 22 | Grad Vranje | Grafički prikaz organizacije lokalne jedinice u 2018. | | |
| 22 | Grad Vranje | Javne nabavke Grada Vranja od 2015. do 2017. | | https://www.vranje.org.rs/dokumenta.php?id=336 |
| 24 | Grad Vranje | Funkcionalna klasifikacija rashoda Grada Vranja od 2015. do 2017. | | |
| 25 | Grad Vranje | Administrativna/organizacijska klasifikacija/ rashoda po korisnicima Grada Vranja od 2015. do 2017. | | http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php |
| 26 | Grad Vranje | Programska klasifikacija rashoda Grada Vranja od 2015. do 2017. | | http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php |

| | | | | |
|----|-------------|--|--|---|
| 27 | Grad Vranje | Prihodi po ekonomskoj klasifikaciji Grada Vranja od 2015. do 2017. | | http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php |
| 28 | Grad Vranje | Rashodi po ekonomskoj klasifikaciji Grada Vranja od 2015. do 2017. | | http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php |
| 29 | Grad Vranje | Autonomni budžetski prihodi/fiskalna autonomija Grada Vranja od 2015. do 2017. | | http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php |
| 30 | Grad Vranje | Stanje budžetske rezerve Grada Vranja od 2015. do 2017. | | http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php |
| 31 | Grad Vranje | Odobranja i amandmani na budžet Grada Vranja od 2015. do 2017. | | http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php |
| 32 | Grad Vranje | Potraživanja za porezne prihode Grada Vranja od 2015. do 2017. | | http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php |
| 33 | Grad Vranje | Potraživanja za neporezne prihode Grada Vranja od 2015. do 2017. | | http://www.vranje.org.rs/dokumenta.php |
| 34 | Grad Vranje | Broj poreznih obveznika i obveznika sa dugom Grada Vranja od 2015. do 2017. | | |
| 35 | Grad Vranje | Broj obveznika neporeznih prihoda i broj onih sa dugom po svakom od neporeznih prihoda Grada Vranja od 2015. do 2017. | | |
| 36 | Grad Vranje | Ovisnost finansiranja javnih i komunalnih preduzeća od sredstava iz budžeta u 2017. | | |
| 37 | Grad Vranje | Indirektni budžetski korisnici, broj zaposlenih i vrednost imovine Grada Vranja od 2015. do 2017. | | |
| 38 | Grad Vranje | Godišnji i polugodišnji izveštaji o poslovanju javnih preduzeća Grada Vranja od 2015. do 2017. | | |
| 39 | Grad Vranje | Godišnji i polugodišnji izveštaji o poslovanju javnih preduzeća - dostavljanje opštini/gradu, učestalost objava Grada Vranja od 2015. do 2017. | | |

Prilog 3B: Spisak učesnika evaluacije

| | Ime | Odeljenje/Služba | Pozicija |
|----|---------------------|--|---|
| 1 | Ljubiša Stojanović | Odeljenje za budžet i finansije | Načelnik Odeljenje za budžet i finansije |
| 2 | Bojan Kostić | Gradsko veće | Većnik za budžet i finansije |
| 3 | Suzana Jovanović | Odeljenje za budžet i finansije – Trezor | Rukovodilac trezora |
| 4 | Nebojša Savić | Odeljenje za budžet i finansije | Šef računovodstva |
| 5 | Nenad Tasić | Lokalna poreska uprava | Saradnik u Kancelariji za lokalnu poresku administraciju |
| 6 | Danijela Kostov | Odeljenje za javne nabavke | Šef Odseka za javne nabavke |
| 7 | Milica Stevanović | Odeljenje za javne nabavke | Službenik u Odeljenju za javne nabavke |
| 8 | Predrag Stošić | Gradska uprava za praćenje rada javnih preduzeća i kvaliteta javnih usluga | Savetnik za praćenje rada JP i JKP |
| 9 | Tanja Anđelković | Interna revizija | Interna revizorka |
| 10 | Boban Stanković | Odeljenje za privredu i lokalni ekonomski razvoj | Saradnik u Odeljenju za privredu i lokalni ekonomski razvoj |
| 11 | Jasmina Petrović | Savetnik za lokalni ekonomski razvoj | Rukovodilac Odeljenja za lokalni ekonomski razvoj |
| 12 | Helena Stajić | Služba za upravljanje ljudskim resursima | Saradnik u Službi za upravljanje ljudskim resursima |
| 13 | Marko Stojković | Odeljenje za budžet i finansije – Trezor | Saradnik u Odeljenju za budžet i finansije |
| 14 | Ljiljana Stojanović | Skupština grada | Sekretar Skupštine grada |
| 15 | Nenad Stamenov | Javne nabavke | Službenik u Odeljenju za javne nabavke |
| 16 | Milan Mitić | Odeljenje za budžet i finansije | Analitičar budžeta |

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 grada Vranja |
| 5.1 Dokumentacija o budžetu | |
| PI-6 Operacije izvan finansijskih izveštaja | Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima grada Vranja |
| 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 grada Vranja 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 grada Vranja |
| 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 grada Vranja i druge informacije dostavljene od strane gradske uprave |
| 9.1 Dostupnost fiskalnih informacija javnosti | |
| Upravljanje aktivom i pasivom | |
| PI-10 Izveštavanje o fiskalnom riziku | Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima grada Vranja |
| 10.1 Praćenje rada javnih preduzeća | |
| 10.2 Praćenje rada jedinica lokalne samouprave | |
| 10.3 Uslovne obaveze i drugi fiskalni rizici | |

| | |
|--|---|
| PI-11 Upravljanje javnim investicijama | Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima grada Vranja i druge informacije dostavljene od strane gradske uprave |
| 11.1 Ekonomska analiza investicionih projekata | |
| 11.2 Prioritizacija investicionih projekata | |
| 11.3 Utvrđivanje troškova investicionih projekata | |
| 11.4 Praćenje realizacije investicionih projekata | |
| PI-12 Upravljanje javnom imovinom | Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima grada Vranja, finansijski izveštaji grada |
| 12.1 Praćenje finansijske imovine | |
| 12.2 Praćenje nefinansijske imovine | |
| 12.3 Transparentnost otuđenja imovine | |
| PI-13 Upravljanje dugom | Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima grada Vranja |
| 13.1 Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama | |
| 13.2 Odobravanje duga i garancija | |
| 13.3 Strategija upravljanja dugom | |
| Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika | |
| PI-14 Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija | Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima grada Vranja |
| 14.1 Makroekonomske projekcije | |
| 14.2 Fiskalne projekcije | |
| 14.3 Analiza makroekonomske i fiskalne osetljivosti | |
| PI-15 Fiskalna strategija | Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima grada Vranja |
| 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 grada Vranja |
| 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 grada Vranja 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 grada Vranja 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 | Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima grada Vranja i specifične informacija o relevantnim podacima |
| 19.1 Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode | |
| 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 grada Vranja |
| 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 grada Vranja |
| 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 grada Vranja |
| 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 grada Vranja 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 grada Vranja i dodatne informacije o nalazima DRI u vezi sa revizijom 2016. dostavljeni od strane gradske 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 grada Vranja i dodatne informacije o nalazima DRI u vezi sa revizijom 2016. dostavljeni od strane gradske 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 grada Vranja |
| 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 grada Vranja |
| 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 grada Vranja 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 grada Vranja, godišnji finansijski izveštaji, mišljenje DRI o usaglašenosti sa IPSAS |
| 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 grada Vranja i dodatne informacije o nalazima DRI u vezi sa revizijom 2016. |
| 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 grada Vranja |
| 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

Ovaj prilog daje sumaran tabelarni prikaz učinka na nivou pokazatelja i dimenzija. Tabela daje pregled ocena sa kratkim pojašnjenjem za datu ocenu za svaki pokazatelj i dimenziju poslednje i prethodnih procena.

| 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 od viših nivoa vlasti (M1) | Nije ocenjeno | A | | |
| (i) Odstupanje između budžeta i izvršenja transfera | C | A | Transferi su premašili budžet u dve od tri godine u periodu 2015-2017. | Poboljšanje učinka |
| (ii) Odstupane između budžeta i izvršenja za namenske transfere | Nije ocenjeno | Ne koristi se | JLS imaju vrlo malo informacija o planiranim transferima u trenutku kreiranja budžeta | Bez promene |
| (iii) Blagovremenost transfera u toku godine | A | A | Transferi se isplaćuju stabilno i predvidljivo. | Bez promene |
| PI-1 Ukupno izvršeni rashodi u odnosu na ostvaren budžet | A | C | Izvršenje budžeta je bilo manje od 90% (ali veće od 85%) u dve od tri godine u periodu 2015-2017. | Pogoršanje učinka |
| PI-2 Struktura izvršenih rashoda u odnosu na odobreni budžet | A | D+ | | |
| (i) Veličina odstupanja u strukturi rashoda ne računajući budžetsku rezervu u poslednje tri godine | A | D | Varijansa je iznosila više od 15% u dve od tri godine u periodu 2015-2017. | Pogoršanje učinka |
| (ii) Prosečan nivo rashoda izvršenih iz budžetske rezerve u prethodne tri godine | A | A | Nije bilo troškova iz rezerve ni u jednoj godini u periodu 2015-2017. | Bez promene |
| PI-3 Ukupno ostvareni prihodi u odnosu na odobreni budžet | B | D | Ostvarenje prihoda je bilo ispod 92% u dve od tri godine u periodu 2015-2017. | Pogoršanje učinka |
| PI-4 Stanje i praćenje docnji u plaćanjima | D+ | D+ | | |
| (i) Stanje docnji i sve nedavne promene | D | D | Neisplaćene docnje su iznosile više od 10% od ukupnih troškova. | Bez promene |
| (ii) Dostupnost podataka za praćenje docnji | A | A | Sistem trezora poseduje kompletne informacije o stanju docnji. | Bez promene |

| B. KLJUČNA HORIZONTALNA PITANJA: Sveobuhvatnost i transparentnost | | | | |
|---|------------------|----|--|---|
| PI-5 Budžetska klasifikacija | A | A | Budžeti su razloženi po administrativnoj, ekonomskoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji. | Bez promene |
| PI-6 Sveobuhvatnost informacija u budžetskoj dokumentaciji | A | A | Dokumentacija ispunjava 7 od ukupno 8 kriterijuma. | Bez promene |
| PI-7 Obim operacija koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima | A | A | | |
| (i) Iznos vanbudžetskih rashoda koji nisu prikazani u finansijskim izveštajima | A | A | Svi rashodi su obuhvaćeni fiskalnim izveštajima. | Bez promene |
| (ii) Uključenost prihoda/rashoda koji se finansiraju iz donatorskih sredstava u finansijske izveštaje | A | A | Svi projekti finansirani od strane donatora bili bi obuhvaćeni finansijskim izveštajima. | Bez promene |
| PI-8 Transparentnost fiskalnih odnosa između organa vlasti | Nije primenljivo | B+ | | |
| (i) Transparentnost i objektivnost kod horizontalne alokacije između JLS | Nije primenljivo | A | Transferi gradskoj opštini su transparentni i po utvrđenim pravilima. | Gradska opština Vranjska Banja nije razmatrana 2015. |
| (ii) Pravovremenost i pouzdanost informacija JLS o alokacijama | Nije primenljivo | C | Visina transfera gradskoj opštini je poznata tek manje od mesec dana pre početka budžetske godine. | Gradska opština Vranjska Banja nije razmatrana 2015. |
| (iii) Obim konsolidacije fiskalnih podataka za centralnu vlast prema sektorima | Nije primenljivo | A | Konsolidovani finansijski izveštaji koji obuhvataju i grad i gradsku opštinu se izrađuju na godišnjem nivou. | Gradska opština Vranjska Banja nije razmatrana 2015. |
| 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 i godišnje izveštaje gradu, a konsolidovani izveštaj se radi na godišnjem nivou. | Poboljšanje učinka. 2015. nije bilo podnošenja konsolidovanog godišnjeg izveštaja |
| (ii) Obim praćenja fiskalnih pozicija JLS od strane centralnih vlasti | Nije primenljivo | A | Gradska opština podnosi mesečne, kvartalne i godišnje izveštaje | Gradska opština Vranjska Banja nije razmatrana 2015. |

| | | | | |
|--|----|----|---|---|
| PI-10 Dostupnost ključnih fiskalnih informacija javnosti | B | A | Pet od šest elementa je zadovoljeno. | Poboljšanje učinka Revizorski izveštaj smatran dostupnim u 2018. |
| C. BUDŽETSKI CIKLUS | | | | |
| C(i) Budžet zasnovan na budžetskim politikama | | | | |
| PI-11 Uređenost i učešće u procesu izrade godišnjeg budžeta | B | B | | |
| (i) Postojanje i poštovanje fiksnog budžetskog kalendara | C | B | Korisnici budžeta imaju 4 nedelje za pripremu i podnošenje predloga budžeta. | Verovatno bez promene osnovnih činilaca |
| (ii) Smernice za pripremu budžeta | C | A | Gradsko veće razmatra maksimalne iznose za budžetske korisnike pre slanja uputstva. | Poboljšanje učinka |
| (iii) Pravovremeno usvajanje budžeta u Skupštini | A | A | Skupština usvaja budžet pre početka budžetske godine. | Bez promene |
| PI-12 Višegodišnja perspektiva fiskalnog planiranja, politike rashoda i izrade budžeta | A | B | | |
| (i) Višegodišnje projekcije i raspodela sredstava po funkcijama | A | D | Predviđanja se objavljuju samo za rashode za kapitalne investicije. | Bez promene osnovnih činilaca: procena iz 2015. godine je uvažila interne projekcije gradske uprave |
| (ii) Obuhvat i učestalost analize održivosti duga | A | A | Ukupan dug koji je u granicama dozvoljenih limita se redovno prati. | Bez promene |
| (iii) Postojanje sektorskih strategija | B | B | Sektorske strategije pokrivaju više od 25% rashoda. | Bez promene |
| (iv) Veze između budžeta za investicije i projekcija rashoda | A | B | Sektorske strategije uzimaju u obzir tekuće rashode i njihov uticaj na planove za investicije | Bez promene osnovnih činilaca |
| C (ii) Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta | | | | |
| PI-13 Transparentnost obaveza i odgovornosti poreskih obveznika | B+ | B+ | | |
| (i) Jasnoća i sveobuhvatnost informacija o poreskim obavezama | A | A | Poreske obaveze su jasno definisane zakonodavnim okvirom. | Bez promene |
| (ii) Dostupnost informacija o poreskim obavezama | A | A | Informacije o poreskim obavezama i | Bez promene |

| | | | | |
|--|----|----|---|---|
| i administrativnim procedurama za poreske obveznike | | | administrativnim procedurama su lako dostupne (videti PI-19.1). | |
| (iii) Postojanje i funkcionisanje mehanizma za žalbe poreskih obveznika | C | C | Mehanizam žalbe nije u potpunosti nezavisan. | Bez promene |
| PI-14 Delotvornost registracije poreskih obveznika i izrade poreskih rešenja | C+ | B | | |
| (i) Kontrole u sistemu registracije | C | A | Poreski obveznici su registrovani u kompletiranoj bazi sa vezama na druge baze podataka. | Poboljšanje učinka jer je poreska administracija znatno razvijenija. |
| (ii) Efikasnost kaznenih mera za nepoštovanje obaveza i propisa za registraciju i prijavu poreza | A | C | Kazne za neplaćanje su velike, ali dugovanja su i dalje velika. | Prethodna ocena A je rezultat toga što su u trenutku procene bile na snazi kaznene mere |
| (iii) Planiranje i praćenje programa poreskih revizija i istrage u slučaju pronevera | D | B | Za pravna lica poreske obveznike koji su u obavezi da izvrše samoprocenu biće sproveden program revizije. | Poboljšanje učinka jer je poreska administracija znatno razvijenija. |
| PI-15 Delotvornost naplate poreza | D+ | D+ | | |
| (i) Stopa naplate ukupnih neizmirenih poreskih obaveza | D | D | Stopa neizmirenih poreskih obaveza je u 2017. godini iznosila 250%. | Bez promene |
| (ii) Efikasnost prenosa naplaćenog poreza u Trezor | A | A | Svi prihodi se uplaćuju direktno u sistem trezora. | Bez promene |
| (iii) Učestalost usaglašavanja podataka o utvrđenim, naplaćenim i neizmirenim iznosima poreza | A | A | Vrši se kompletno mesečno usaglašavanje na kraju meseca za procene, naplate, docnje i plaćanja. | Bez promene |
| PI-16 Predvidljivost dostupnosti sredstava za preuzimanje obaveza na strani rashoda | B+ | B+ | | |
| (i) Projekcije i praćenje gotovinskih tokova | B | B | Predviđanja gotovinskih novčanih tokova se ažurira na kvartalno. | Bez promene |
| (ii) Pouzdanosti opseg i informacija o ograničenjima za preuzimanje obaveza na strani rashoda | B | B | Alokacije se budžetskim korisnicima odobravaju kvartalno. | Bez promene |

| | | | | |
|---|----|----|---|---|
| (iii) Učestalost i transparentnost rebalansa budžeta | A | A | Rebalansi budžeta se usvajaju od strane Skupštine jednom ili dva puta godišnje. | Bez promene |
| PI-17 Evidentiranje i upravljanje gotovinom, dugom i garancijama | A | A | | |
| (i) Kvalitet evidentiranja i izveštavanja o dugu | A | A | Vode se usaglašene mesečne evidencije o kamatama i otplati 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 grada, ali bez transparentnih kriterijuma i reference na fiskalne ciljeve. | Bez promene |
| PI-18 Delotvornost kontrola platnog spiska | C+ | B+ | | |
| (i) Step en integrisanosti i usklađenosti kadrovske evidencije i platnog spiska | A | B | Kadrovska evidencija i platni spisak nisu direktno uvezani, ali su sve izmene platnog spiska moguće samo uz odobrenje menadžera višeg organizacijskog nivoa. | Bez promene jer ocena A iz 2015. nije uzela u obzir nedostatak direktne veze 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 | Postoji strogi hijerarhijski nadzor izmena kadrovske evidencije i platnog spiska koji osigurava integritet podataka, i uvek postoji revizorski trag. | Bez promene |
| (iv) Postojanje kontrole platnog spiska | C | A | Evidencija zaposlenih u svim JLS je predmet godišnje inspekcije u cilju provere odobrenosti radnih mesta i obračuna plata na osnovu kvalifikacija i radnog staža. | Godišnji inspekcijski nadzor nije uzet u obzir 2015. godine. |
| PI-19 Transparentnost, konkurencija i mehanizam za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki | A | A | | |
| (i) Transparentnost, sveobuhvatnost i | A | A | | |

| | | | | |
|--|------------------|------------------|--|---|
| konkurentnost pravnog i regulatornog okvira | | | Zakonodavni okvir za javne nabavke ispunjava svih 6 navedenih kriterijuma. | Bez promene |
| (ii) Primena postupaka javnih nabavki koji omogućavaju konkurenciju | A | D | Odsustvo kompetitivne procedure je u svim slučajevima bilo opravdano zakonodavnim odredbama. Međutim, upitna je potpunost informacija u vezi sa planom javnih nabavki, javnim pozivima i dodeljenim ugovorima. | Verovatno bez promene osnovnih činilaca (izveštaj iz 2015. ne sadrži dovoljno detaljne informacije) |
| (iii) Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama | A | D | Sva četiri elementa su dostupna široj javnosti, ali je upitna potpunost informacija. | Verovatno bez promene osnovnih činilaca (kao i 19 (ii)) |
| (iv) Postojanje nezavisnog postupka za zaštitu prava ponuđača | A | A | Republička komisija za zaštitu ponuđača ispunjava svih sedam kriterijuma. | Bez promene |
| PI-20 Delotvornost internih kontrola za rashode osim rashoda za plate | C+ | A | | |
| (i) Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza | C | A | Novi softver koji je uveden 2015. godine 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 | Sistem je unapređen kao odgovor na preporuke DRI nakon revizije za 2016. godinu. | Poboljšanje učinka |
| (iii) Poštovanje pravila za obradu i evidentiranje transakcija | A | A | Sva plaćanja su uredno obavljena i zabeležena. | Bez promene |
| PI-21 Delotvornost interne revizije (IR) | D | D+ | | |
| (i) Obuhvat i kvalitet interne revizije | D | D | Nova funkcija, obuhvat još uvek ograničen. | Poboljšanje učinka |
| (ii) Učestalost i podnošenje izveštaja | D | B | Revizije su usmerene na analizu sistema i sprovode se u skladu sa međunarodnim standardima. | Poboljšanje učinka |
| (iii) Odgovor rukovodstva na izveštaje interne revizije | Nije primenljivo | Nije primenljivo | Još uvek je rano za razmatranje. | |
| C (iii) Računovodstvo, evidentiranje i izveštavanje | | | | |
| PI-22 Pravovremenost i | A | B | | |

| | | | | |
|--|----|----|--|--|
| redovnost usaglašavanja računa | | | | |
| (i) Redovnost usaglašavanja bankovnih računa | A | A | Sve budžetske transakcije se odvijaju preko jedinstvenog računa u trezoru sa dnevnim usaglašavanjem evidencija. | Bez promene |
| (ii) Usaglašavanje i pražnjenje privremenih računa i računa akontacionih plaćanja | A | C | Akontacije izvođačima se odobravaju u skladu sa ugovorima, a neisplaćeni znosi se usaglašavaju na kraju godine. | Bez promene osnovnih činilaca: Akontacije izvođačima radova nisu bile uzete u obzir 2015. |
| PI-23 Dostupnost informacija o sredstvima koja su primile organizacije koje pružaju usluge | A | A | Kompletne informacije su dostupne od Trezora o prihodima ostvarenim od pružanja usluga. | Bez promene |
| PI-24 Kvalitet i ažurnost izveštaja o budžetu u toku godine | C+ | C+ | | |
| (i) Obuhvat i usklađenost sa budžetskim procenama | C | C | Izveštaji su u potpunosti uporedivi sa budžetskim procenama, ali su samo rashodi, ne i obaveze obuhvaćeni izveštajima. | Bez promene |
| (ii) Ažurnost izrade izveštaja | A | A | Izveštaji se rade u roku od 15 dana nakon isteka meseca. | Bez promene |
| (iii) Kvalitet informacija | A | A | Nema nikakvih rezervi u vezi sa tačnošću podataka. | Bez promene |
| PI-25 Kvalitet i ažurnost godišnjih finansijskih izveštaja | 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 | Izveštaji su dostupni za reviziju u roku od šest meseci nakon završetka budžetske godine. | Bez promene |
| (iii) Korišćeni računovodstveni standardi | A | A | Godišnji izveštaji se rade u skladu sa Uredbom MF i zadovoljavaju sve nacionalne standarde. | Bez promene |
| C (iv) Eksterni nadzor i revizija | | | | |
| PI-26 Obuhvat i priroda eksterne revizije i odgovor na nju | D+ | D+ | | |
| (i) Obuhvat/priroda sprovedene revizije | A | D | Kompletna revizija je sprovedena samo za jednu od tri godine u periodu 2015-2017. | Bez promene osnovnih činilaca: Ograničena revizija vršena prethodnih godina nije uzeta u razmatranje 2015. |

| | | | | |
|---|----|----|---|---|
| (ii) Pravovremenost podnošenja izveštaja Skupštini | B | B | Izveštaj za 2016. godinu je podnet Skupštini opštine u roku od 8 meseci od prijema finansijskog izveštaja od revizora | Bez promene |
| (iii) Dokazi o sprovođenju preporuka revizije | D | A | Značajne izmene su urađene kao rezultat odgovora na preporuke DRI nakon revizije za 2016. godinu. | Poboljšanje učinka |
| PI-27 Nadzor zakonodavne vlasti nad odlukom o budžetu | C+ | C+ | | |
| (i) Obim nadzora koji vrši Skupština | C | C | Nadzor koji vrši Skupština grada je ograničen na detaljan nadzor procenjenih prihoda i rashoda u fazi izrade završnog nacrtu budžeta. | Bez promene |
| (ii) Skupštinske procedure | A | A | Postoje standardne usvojene procedure Skupštine grada koje obuhvataju i analizu od strane stručnog odbora Skupštine pre usvajanja. | Bez promene |
| (iii) Adekvatnost vremena za nadzor koji vrši Skupština | B | D | Skupština grada ima na raspolaganju svega par dana za razmatranje predloga budžeta. | Verovatno bez promene osnovnih činilaca |
| (iv) Pravila za rebalans budžeta bez prethodnog odobrenja Skupštine | B | A | Postoji strogo definisan limit u vezi sa realokacijom sredstava koja ne zahteva odobrenje Skupštine grada. | Bez promene osnovnih činilaca: Procenitelji su 2015. godine ocenili da je bilo moguće sprovesti realokaciju značajnijih sredstava od strane uprave. |
| PI-28 Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima eksterne revizije | D+ | D+ | | |
| (i) Ažurnost analize izveštaja | A | D | Skupština grada ne insistira na temeljnim revizijama svake godine. | Bez promene osnovnih činilaca: Ocena iz 2015. priznaje formalni odgovor na nalaze ograničene komercijalne revizije |
| (ii) Obim rasprave o ključnim nalazima | D | C | Održano je slušanje o nalazima DRI revizije za 2016. | Poboljšanje učinka |
| (iii) Donošenje preporuka Skupštine | D | D | Skupština grada nije dala 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 | 505.249 | 478.784 | 452.372,8 | 26.411,2 | 26.411,2 | 5,8% |
| Javni red i bezbednost | 17.443 | 19.855 | 15.617,5 | 4.237,5 | 4.237,5 | 27,1% |
| Ekonomski poslovi | 606.934 | 375.124 | 543.416,1 | -168.292,1 | 168.292,1 | 31,0% |
| Zaštita životne sredine | 78.527 | 82.085 | 70.308,9 | 11.776,1 | 11.776,1 | 16,7% |
| Stanovanje | 284.317 | 290.053 | 254.562,2 | 35.490,8 | 35.490,8 | 13,9% |
| Sport, rekreacija, kultura | 349.456 | 313.777 | 312.884,1 | 892,9 | 892,9 | 0,3% |
| Zdravstvo | 12.000 | 10.110 | 10.744,2 | -634,2 | 634,2 | 5,9% |
| Obrazovanje | 476.676 | 449.627 | 426.790,1 | 22.836,9 | 22.836,9 | 5,4% |
| Socijalna zaštita | 98.588 | 146.833 | 88.270,4 | 58.562,6 | 58.562,6 | 66,3% |
| Obrana | 700 | 9.345 | 626,7 | 8.718,3 | 8.718,3 | 1391,0% |
| Alocirani rashodi | 2.429.890 | 2.175.593 | 2.175.593,0 | 0,0 | 337.852,5 | |
| Kamate | 22.500 | 17.772 | | | | |
| Rezerva | 14.000 | 0 | | | | |
| Ukupni rashodi | 2.466.390 | 2.193.365 | | | | |
| Ukupno izvršenje (PI-1) | | | | | | 88,9% |
| Varijansa kao % izvršenja (PI-2) | | | | | | 15,5% |
| Udeo rezerve u budžetu | | | | | | 0,0% |

| Podaci za godinu = 2016. | | | | | | |
|--|------------------|------------------|--------------------|------------|----------------------|----------|
| Administrativna ili funkcionalna glava | Budžet | Izvršenje | Rebalans | Odstupanje | Apsolutno odstupanje | % |
| Opšte javne usluge | 500.402 | 482.156 | 472.851,1 | 9.304,9 | 9.304,9 | 0,019678 |
| Javni red i bezbednost | 11.612 | 49.520 | 10.972,7 | 38.547,3 | 38.547,3 | 3,51303 |
| Ekonomski poslovi | 491.947 | 384.249 | 464.861,6 | -80.612,6 | 80.612,6 | 0,173412 |
| Zaštita životne sredine | 83.774 | 38.209 | 79.161,6 | -40.952,6 | 40.952,6 | 0,517329 |
| Stanovanje | 335.064 | 324.882 | 316.616,2 | 8.265,8 | 8.265,8 | 0,026107 |
| Zdravstvo | 28.684 | 13.640 | 27.104,7 | -13.464,7 | 13.464,7 | 0,496767 |
| Sport, rekreacija, kultura | 335.205 | 334.426 | 316.749,5 | 17.676,5 | 17.676,5 | 0,055806 |
| Obrazovanje | 478.124 | 482.359 | 451.799,7 | 30.559,3 | 30.559,3 | 0,067639 |
| Socijalna zaštita | 104.500 | 140.694 | 98.746,5 | 41.947,5 | 41.947,5 | 0,4248 |
| Obrana | 45.110 | 31.355 | 42.626,4 | -11.271,4 | 11.271,4 | 0,264422 |
| Alocirani rashodi | 2.414.422 | 2.281.490 | 2.281.490,0 | 0,0 | 292.602,7 | |
| Kamate | 16.450 | 20.163 | | | | |
| Rezerva | 40.000 | 0 | | | | |
| Ukupni rashodi | 2.470.872 | 2.301.653 | | | | |
| Ukupno izvršenje (PI-1) | | | | | | 93,2% |
| Varijansa kao % izvršenja (PI-2) | | | | | | 12,8% |
| Udeo rezerve u budžetu | | | | | | 0,0% |

| Podaci za godinu = 2017. | | | | | | |
|--|---------|-----------|-----------|------------|----------------------|----------|
| Administrativna ili funkcionalna glava | Budžet | Izvršenje | Rebalans | Odstupanje | Apsolutno odstupanje | % |
| Opšte javne usluge | 523.296 | 599.803 | 450.998,5 | 148.804,5 | 148.804,5 | 0,329945 |
| Javni red i bezbednost | 17.884 | 10.782 | 15.413,2 | -4.631,2 | 4.631,2 | 0,300469 |
| Ekonomski poslovi | 563.005 | 351.066 | 485.221,4 | -134.155,4 | 134.155,4 | 0,276483 |
| Zaštita životne sredine | 65.170 | 69.526 | 56.166,2 | 13.359,8 | 13.359,8 | 0,237861 |
| Stanovanje | 486.931 | 275.132 | 419.657,6 | -144.525,6 | 144.525,6 | 0,344389 |
| Zdravstvo | 28.000 | 48.147 | 24.131,6 | 24.015,4 | 24.015,4 | 0,995187 |
| Sport, rekreacija, kultura | 343.185 | 330.249 | 295.771,3 | 34.477,7 | 34.477,7 | 0,116569 |
| Obrazovanje | 673.296 | 617.101 | 580.274,8 | 36.826,2 | 36.826,2 | 0,063463 |
| Socijalna zaštita | 147.725 | 154.875 | 127.315,6 | 27.559,4 | 27.559,4 | 0,216465 |

| | | | | | | |
|-------------------------|------------------|------------------|-------------|----------|-----------|----------|
| Odbrana | 3.310 | 1.122 | 2.852,7 | -1.730,7 | 1.730,7 | 0,606688 |
| Alocirani rashodi | 2.851.802 | 2.457.803,0 | 2.457.803,0 | 0,0 | 570.085,8 | |
| Kamate | 22.500 | 17.842,0 | | | | |
| Rezerva | 25.000 | 0 | | | | |
| Ukupni rashodi | <u>2.899.302</u> | <u>2.475.645</u> | | | | |
| Ukupno izvršenje (PI-1) | | | | | | 85,4% |
| Sastav (PI-2) varijanse | | | | | | 23,2% |
| Udeo rezerve u budžetu | | | | | | 0,0% |

Matrica rezultata

| godina | PI-1.1 Ukupno izvršeni rashodi | PI-2.1 Sastav varijanse | PI-2.3 Udeo rezerve |
|--------|-----------------------------------|----------------------------|------------------------|
| 2015. | 88,9% | 15,5% | |
| 2016. | 93,2% | 12,8% | 0,0% |
| 2017. | 85,4% | 23,2% | |

| Podaci za godinu = 2015. | | | | | | |
|------------------------------|------------------|------------------|-------------|------------|----------------------|--------|
| Ekonomska glava | Budžet | Izvršenje | Rebalans | Odstupanje | Apsolutno odstupanje | % |
| Rashodi za zaposlene | 672.141 | 677.962 | 610.247,7 | 67.714,3 | 67.714,3 | 11,1% |
| Roba i usluge | 499.737 | 454.679 | 453.719,4 | 959,6 | 959,6 | 0,2% |
| Kapitalne investicije | 685.808 | 463.623 | 622.656,2 | -159.033,2 | 159.033,2 | 25,5% |
| Otplata kamata | 22.500 | 17.772 | 20.428,1 | -2.656,1 | 2.656,1 | 13,0% |
| Subvencije | 44.400 | 49.881 | 40.311,5 | 9.569,5 | 9.569,5 | 23,7% |
| Transferi / grantovi | 370.442 | 312.976 | 336.330,3 | -23.354,3 | 23.354,3 | 6,9% |
| Rashodi za socijalnu zaštitu | 34.595 | 42.376 | 31.409,4 | 10.966,6 | 10.966,6 | 34,9% |
| Drugi rashodi | 86.200 | 174.096 | 78.262,4 | 95.833,6 | 95.833,6 | 122,5% |
| Ukupno rashodi | <u>2.415.823</u> | <u>2.193.365</u> | 2.193.365,0 | 0,0 | 370.087,3 | |
| Varijansa kao % izvršenja | | | | | | 16,9% |
| Podaci za godinu = 2016. | | | | | | |
| Ekonomska glava | Budžet | Izvršenje | Rebalans | Odstupanje | Apsolutno odstupanje | % |
| Rashodi za zaposlene | 637.175 | 679.665 | 617.647,5 | 62.017,5 | 62.017,5 | 10,0% |
| Roba i usluge | 410.940 | 467.869 | 398.345,9 | 69.523,1 | 69.523,1 | 17,5% |
| Kapitalne investicije | 699.522 | 508.916 | 678.083,7 | -169.167,7 | 169.167,7 | 24,9% |
| Otplata kamata | 16.450 | 20.163 | 15.945,9 | 4.217,1 | 4.217,1 | 26,4% |
| Subvencije | 35.864 | 27.455 | 34.764,9 | -7.309,9 | 7.309,9 | 21,0% |
| Transferi / grantovi | 447.035 | 334.742 | 433.334,7 | -98.592,7 | 98.592,7 | 22,8% |
| Rashodi za socijalnu zaštitu | 30.962 | 42.378 | 30.013,1 | 12.364,9 | 12.364,9 | 41,2% |
| Drugi rashodi | 96.474 | 220.465 | 93.517,4 | 126.947,6 | 126.947,6 | 135,7% |
| Ukupno rashodi | <u>2.374.422</u> | <u>2.301.653</u> | 2.301.653,0 | 0,0 | 550.140,6 | |
| Varijansa kao % izvršenja | | | | | | 23,9% |
| Podaci za godinu = 2017. | | | | | | |
| Ekonomska glava | Budžet | Izvršenje | Rebalans | Odstupanje | Apsolutno odstupanje | % |
| Rashodi za zaposlene | 648.170 | 670.900 | 563.169,1 | 107.730,9 | 107.730,9 | 19,1% |
| Roba i usluge | 669.446 | 499.558 | 581.655,0 | -82.097,0 | 82.097,0 | 14,1% |

| | | | | | | |
|------------------------------|------------------|------------------|--------------------|------------|------------------|--------|
| Kapitalne investicije | 772.338 | 484.485 | 671.053,7 | -186.568,7 | 186.568,7 | 27,8% |
| Otplata kamata | 22.500 | 17.842 | 19.549,4 | -1.707,4 | 1.707,4 | 8,7% |
| Subvencije | 13.743 | 38.536 | 11.940,7 | 26.595,3 | 26.595,3 | 222,7% |
| Transferi / grantovi | 427.330 | 353.712 | 371.290,0 | -17.578,0 | 17.578,0 | 4,7% |
| Rashodi za socijalnu zaštitu | 34.467 | 50.510 | 29.947,0 | 20.563,0 | 20.563,0 | 68,7% |
| Drugi rashodi | 261.308 | 360.102 | 227.040,1 | 133.061,9 | 133.061,9 | 58,6% |
| Ukupno rashodi | 2.849.302 | 2.475.645 | 2.475.645,0 | 0,0 | 575.902,1 | |
| Varijansa kao % izvršenja | | | | | | 23,3% |

Matrica rezultata

| godina | PI-2.2 Varijansa kao % izvršenja |
|--------|-------------------------------------|
| 2015. | 16,9% |
| 2016. | 23,9% |
| 2017. | 23,3% |

| Podaci za godinu = 2015. | | | | | | |
|---------------------------------------|----------------|----------------|------------------|------------|----------------------|-------|
| Ekonomska glava | Budžet | Izvršenje | Rebalans | Odstupanje | Apsolutno odstupanje | % |
| Prihodi od poreza | | | | | | |
| Porez na imovinu | 180.000 | 154.075 | 177.838,3 | -23.763,3 | 23.763,3 | 13,4% |
| Takse od vozila, ekološke takse, itd. | 64.288 | 74.974 | 63.515,9 | 11.458,1 | 11.458,1 | 18,0% |
| Naknada za isticanje firmarine | 80.000 | 524.68 | 79.039,2 | -26.571,2 | 26.571,2 | 33,6% |
| Prihodi od imovine | 155.400 | 234.673 | 153.533,7 | 81.139,3 | 81.139,3 | 52,8% |
| Prodaja robe i usluga | 30.500 | 24.981 | 30.133,7 | -5.152,7 | 5.152,7 | 17,1% |
| Kazne, penali i odštete | 26.000 | 30.473 | 25.687,7 | 4.785,3 | 4.785,3 | 18,6% |
| Administrativne takse | 87.500 | 40.888 | 86.449,2 | -45.561,2 | 45.561,2 | 52,7% |
| Drugi prihodi | 212.691 | 233.046 | 210.136,7 | 22.909,3 | 22.909,3 | 10,9% |
| Prodaja imovine | 20.600 | 1.109 | 20.352,6 | -19.243,6 | 19.243,6 | 94,6% |
| Ukupni prihodi | 856.979 | 846.687 | 846.687,0 | 0,0 | 240.583,9 | |
| Ukupna varijansa | | | | | | 98,8% |
| Varijansa kao % izvršenih prihoda | | | | | | 28,4% |
| Podaci za godinu = 2016. | | | | | | |
| Ekonomska glava | Budžet | Izvršenje | Rebalans | Odstupanje | Apsolutno odstupanje | % |
| Prihodi od poreza | | | | | | |
| Porez na imovinu | 175.000 | 193.772 | 144.515,6 | 49.256,4 | 49.256,4 | 34,1% |
| Takse od vozila, ekološke takse, itd. | 65.300 | 86.815 | 53.925,0 | 32.890,0 | 32.890,0 | 61,0% |
| Naknada za isticanje firmarine | 55.000 | 67.694 | 45.419,2 | 22.274,8 | 22.274,8 | 49,0% |
| Prihodi od imovine | 140.400 | 146.084 | 115.942,8 | 30.141,2 | 30.141,2 | 26,0% |
| Prodaja robe i usluga | 27.500 | 25.018 | 22.709,6 | 2.308,4 | 2.308,4 | 10,2% |
| Kazne, penali i odštete | 27.500 | 14.981 | 22.709,6 | -7.728,6 | 7.728,6 | 34,0% |
| Administrativne takse | 41.000 | 33.902 | 33.858,0 | 44,0 | 44,0 | 0,1% |
| Drugi prihodi | 251.903 | 157.927 | 208.022,4 | -50.095,4 | 50.095,4 | 24,1% |
| Prodaja imovine | 98.000 | 1.838 | 80.928,8 | -79.090,8 | 79.090,8 | 97,7% |
| Ukupni prihodi | 881.603 | 728.031 | 728.031,0 | 0,0 | 273.829,6 | |
| Ukupna varijansa | | | | | | 82,6% |
| Varijansa kao % izvršenih prihoda | | | | | | 37,6% |

| Podaci za godinu = 2017. | | | | | | |
|---------------------------------------|----------------|----------------|------------------|------------|----------------------|-------|
| Ekonomska glava | Budžet | Izvršenje | Rebalans | Odstupanje | Apsolutno odstupanje | % |
| Prihodi od poreza | | | | | | |
| Porez na imovinu | 180.000 | 150.180 | 142.672,9 | 7.507,1 | 7.507,1 | 5,3% |
| Takse od vozila, ekološke takse, itd. | 78.500 | 76.146 | 62.221,2 | 13.924,8 | 13.924,8 | 22,4% |
| Naknada za isticanje firmarine | 60.000 | 56.845 | 47.557,6 | 9.287,4 | 9.287,4 | 19,5% |
| Prihodi od imovine | 181.100 | 128.434 | 143.544,7 | -15.110,7 | 15.110,7 | 10,5% |
| Prodaja robe i usluga | 89.000 | 134.070 | 70.543,8 | 63.526,2 | 63.526,2 | 90,1% |
| Kazne, penalii odštete | 15.500 | 15.304 | 12.285,7 | 3.018,3 | 3.018,3 | 24,6% |
| Administrativne takse | 80.000 | 94.261 | 63.410,2 | 30.850,8 | 30.850,8 | 48,7% |
| Drugi prihodi | 89.159 | 10.802 | 70.669,8 | -59.867,8 | 59.867,8 | 84,7% |
| Prodaja imovine | 91.000 | 18.993 | 72.129,1 | -53.136,1 | 53.136,1 | 73,7% |
| Ukupni prihodi | 864.259 | 685.035 | 685.035,0 | 0,0 | 256.229,3 | |
| Ukupna varijansa | | | | | | 79,3% |
| Varijansa kao % izvršenih prihoda | | | | | | 37,4% |

Matrica rezultata

| godina | PI-3 | |
|--------|---------------------------|-----------------------------------|
| | Ukupno odstupanje prihoda | Varijansa kao % izvršenih prihoda |
| 2015. | 98,8% | 28,4% |
| 2016. | 82,6% | 37,6% |
| 2017. | 79,3% | 37,4% |