



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

UŽICE



Ocena javnih rashoda i finansijske odgovornosti (PEFA) Izveštaj

Maj, 2020.





Grad Užice – 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:

104,5 dinara za američki dolar

117,9 dinara za evro

Fiskalna godina

1. januar - 31. decembar

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

Sadržaj

SADRŽAJ	4
SKRAĆENICE	6
REZIME	7
POGLAVLJE 1: UVOD	12
1.1 Obrazloženje i svrha	12
1.2 Proces ocenjivanja i osiguranja kvaliteta	12
1.3 Metodologija postupka ocenjivanja.....	14
POGLAVLJE 2: OSNOVNE INFORMACIJE O DRŽAVI	14
2.1. Ekonomske performanse	14
2.2 Fiskalna i budžetska kretanja	15
2.3 Finansije lokalnih samouprava.....	17
2.4. Važeći propisi	19
2.5 Opšte informacije	22
2.6 Prihodi i rashodi	22
2.7 Lokalna samouprava	24
POGLAVLJE 3: OCENA UČINKA U POGLEDU UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA	28
Stub 1: Pouzdanost budžeta	28
PI-1 Ukupno izvršeni rashodi	29
PI-2 Struktura izvršenih rashoda.....	29
PI-3 Izvršenje prihoda	30
Stub 2: Transparentnost javnih finansija	31
PI-4 Priprema i izvršenje budžeta i izveštavanje o njemu.....	31
PI-5 Budžetska dokumentacija.....	31
PI-6 Obim operacija koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima (M2)	32
PI-7 Transferi jedinicama lokalne samouprave.....	33
PI-8 Informacije o učinku značajne za pružanje javnih usluga (M2)	33
PI-9 Dostupnost fiskalnih informacija javnosti	34
Stub 3: Upravljanje aktivom i pasivom	35
PI-10 Izveštavanje o fiskalnom riziku (M2)	35
PI-11 Upravljanje javnim investicijama (M2)	36
PI-12 Upravljanje javnom imovinom (M2).....	37
PI-13 Upravljanje dugom (M2).....	37
Stub 4: Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika	38
PI-14 Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija (M2).....	38
PI-15 Fiskalna strategija (M2)	39
PI-16 Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu (M2).....	39
PI-17 Postupak pripreme budžeta (M2).....	40
PI-18 Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom (M1).....	41
Stub 5: Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta	42
PI-19 Upravljanje javnim prihodima (M2).....	42

PI-20 Računovodstvo javnih prihoda (M1)	44
PI-21 Predvidljivost raspodele sredstava u toku godine (M2)	45
PI-22 Docnje na strani rashoda (M1)	45
PI-23 Kontrola rashoda za plate (M1)	46
PI-24 Javne nabavke (M2)	47
PI-25 Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate (M2).....	48
PI-26 Interna revizija (M1)	49
Stub 6: Računovodstvo i izveštavanje	50
PI-27 Integritet finansijskih podataka (M2)	50
PI-28 Budžetski izveštaji u toku godine (M1)	50
PI-29 Godišnji finansijski izveštaji (M1).....	51
Stub 7: Eksterni nadzor i revizija	52
PI-30 Eksterna revizija (M1)	52
PI-31 Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije (M2).....	53
POGLAVLJE 4: ZAKLJUČCI O ANALIZI SISTEMA ZA UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA.....	55
4.1 Objedinjena analiza učinka u upravljanju javnim finansijama.....	55
4.2 Delotvornost okvira za internu kontrolu.....	56
4.3 Prednosti i slabosti u upravljanju javnim finansijama	57
4.4 Promene učinka u periodu od 2015. godine.....	58
POGLAVLJE 5: REFORMA UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA NA NIVOU DRŽAVE	59
5.1 Pristup upravljanja reformi javnim finansijama	59
5.2 Institucionalne napomene	59
PRILOG 1: PREGLED OCENA PO POKAZATELJIMA.....	60
PRILOG 2. REZIME NAPOMENA O OKVIRU ZA UNUTRAŠNJU KONTROLU	67
PRILOG 3: IZVORI INFORMACIJA	69
PRILOG 3A: RELEVANTNA ISTRAŽIVANJA I ANALITIČKI RAD	69
PRILOG 3B: SPISAK UČESNIKA EVALUACIJE.....	74
PRILOG 3C: IZVORI INFORMACIJA KORIŠĆENI ZA VERIFIKACIJU OCENA ZA SVAKI POKAZATELJ	75
PRILOG 4: PRAĆENJE PROMENA U UČINKU U ODNOSU NA PRETHODNE PEFA PROCENE.....	79
PRILOG 5: PRORAČUN ZA POKAZATELJE PI-1, PI-2 I PI-3.....	88

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. Grad Užice je privredni centar Zapadne Srbije sa ukupnim brojem stanovnika od oko 78.000 (uključujući i gradsku opštinu Sevojno). Vodeće privredne grane su: metalska industrija, prerada obojenih metala, tekstilna, građevinska i drvno-prerađivačka industrija pri čemu je veći deo ovih industrija izvozno orijentisan. Oko 50 odsto prihoda grada ostvaruje se od ustupljenih poreza koje administrira centralna vlast, dok još 10 odsto dolazi od transfera sa republičkog nivoa. Ova ponovljena procena PEFA odražava stanje iz 2018., dok fiskalni podaci na kojima se zasniva datiraju iz perioda od 2015. do 2017. godine, a presek podataka je urađen na kraju decembra meseca 2018. gde god je to bilo moguće. 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 a zasnovane na statističkim podacima za period od 2011. do 2013. Poređenja sa njenim nalazima vrše se uz korišćenje kriterijuma PEFA iz 2011. koji su bili na snazi u trenutku te prethodne procene.

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

A. Objedinjena analiza učinka u upravljanju javnim finansijama

2. Nalazi procene za svaki pokazatelj sumirani su prema svakom od sedam stubova 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 najveći deo sredstava koje republika obezbeđuje za Užice, a iznos ovih transfera bio je donekle potcenjen prilikom pripreme budžeta (ocena „A“ za pokazatelj HLG-1.1). Transferi sa centralnog nivoa iznosili su manje od 20 odsto ukupnih priliva sa centralnog nivoa i bili su potcenjeni pošto namenski transferi nisu bili poznati u trenutku pripreme budžeta. Potcenjeni iznosi priliva sa republičkog nivoa bili su dovoljni da se nadomesti manjak izvornih prihoda (ocena „D“ za PI-3.1), te su tako ukupni izvršeni rashodi bili za ispod 5 odsto manji od budžeta u dve od tri godine između 2015. i 2017. (ocena „A“ za PI-1). Rashodi iskazani prema funkcionalnoj klasifikaciji bili su relativno stabilni, osim značajnih odstupanja za stanovanje, i to posebno u 2015. i 2016. (PI-2.1), što odgovara nalazu prema kome je varijansa rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji uglavnom posledica značajno nižeg izvršenja kapitalnih rashoda nego što je bilo planirano u toku sve tri godine od 2015. i 2017. (PI-2.2). Rashodi nisu izvršavani iz budžetske rezerve tokom perioda od 2015. do 2017.

2. Transparentnost javnih finansija

4. Sistem trezora kroz koji prolaze svi prihodi i rashodi lokalne samouprave sadrži dovoljno informacija da se omogući poređenje između budžeta i izvršenja prema administrativnoj, funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji (PI-4). (Međutim, Vlada ne izrađuje takva poređenja za rashode lokalnih samouprava u celini.) Informacije koje se podnose Skupštini grada u okviru predloga budžeta mogle bi se unaprediti tako što bi se pružilo više podataka o kontekstu, zajedno sa rezimeima kojima bi se poredili podaci prema sve tri

klasifikacije za prethodnu, tekuću i naredne budžetske godine (PI-5). Prihodi i rashodi javnih komunalnih preduzeća koja pružaju usluge za račun grada u potpunosti su obuhvaćeni objavljenim izveštajima (PI-6). Finansiranje gradske opštine Sevojno je transparentno (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 nezavisno vrednovan, mada bi trebalo napomenuti da ograničena priroda odgovornosti lokalnih samouprava otežava merenje i vrednovanje učinka (PI-8). Informacije koje se pružaju građanima na zadovoljavajućem su nivou (PI-9).

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 (PI-10). Planiranje investicija je relativno nerazvijeno, ali 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). Obaveze grada relativno su beznačajne (otplate kamata u 2017. godini iznosile su manje od 0,5 odsto rashoda u toj godini) i u potpunosti su usaglašene i obuhvaćene izveštajima, ali ne postoji strategija upravljanja dugom (PI-13).

4. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika

6. Stabilnost finansiranja sa republičkog nivoa značajno doprinosi srednjoročnom fiskalnom i planiranju rashoda, a prihodi i rashodi se detaljno projektuju za period od naredne tri 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).

5. Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta

7. Ostvaren je značajan napredak u povećanju baze obveznika poreza na imovinu, a primenjuju se i mehanizmi za podsticanje ispunjavanja poreskih obaveza i proveru ispravnosti poreskih prijavi. Neizmirene poreske obaveze (poreske docnje) i dalje su problem, a značajan deo njih nasleđen je 2009. godine kada je odgovornost za naplatu poreza prenet sa republičke na lokalnu vlast. Otpis potraživanja se ne praktikuje zbog potrebe 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 planiranje gotovinskih tokova omogućava budžetskim korisnicima da u svakom trenutku preuzmu obaveze do visine svojih aproprijacija (PI-21). Ne postoje docnje na strani rashoda (PI-22). Kontrole isplate zarada su delotvorne, a na godišnjem nivou se organizuje eksterni inspekcijski nadzor da bi se osiguralo da su sva radna mesta sistematizovana i da zaposleni primaju odgovarajuće zarade u skladu sa svojim kvalifikacijama, zaduženjima i radnim stažom (PI-23). Grad upravlja javnim nabavkama na zadovoljavajući način, ali nedostaju informacije o nabavkama javnih preduzeća (PI-24). Mehanizmi interne kontrole funkcionišu dobro (PI-25), a postoji i delotvorna interna revizija na nivou gradske uprave i indirektnih budžetskih korisnika (PI-26).

6. Računovodstvo i izveštavanje

8. Usaglašavanje bankovnih salda po izvršenju budžetskih transakcija vrši se svakodnevno. Ne koriste se privremeni računi, a avansne isplate se knjiže bez odlaganja i usaglašavaju na kraju godine. Postoje mehanizmi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka (PI-27). Finansijski izveštaji koji se izrađuju u toku i na kraju godine zadovoljavajućeg su kvaliteta, ali godišnji finansijski izveštaji ne sadrže sve informacije potrebne za poštovanje gotovinske osnove računovodstva u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor (IPSAS) (PI-28 i 29).

7. Eksterni nadzor i revizija

9. Državna revizorska institucija svake tri do četiri godine sprovodi temeljnu reviziju lokalnih samouprava u Srbiji u skladu sa međunarodnim standardima. U toku drugih godina, komercijalna revizija sprovodi reviziju finansijskih izveštaja ograničenog dometa. DRI je sproveo reviziju finansijskih izveštaja grada za 2017. godinu. Javna preduzeća spadaju u domen DRI, ali je njihov obuhvat manje detaljan. Postoje jasni dokazi o postupanju u skladu sa preporukama DRI, 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).

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 Užice 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 interne kontrole u gradskoj upravi funkcionišu na zadovoljavajući način, uključujući i internu reviziju, koja – što je neuobičajeno za Srbiju – uspešno radi već nekoliko godina. Najskorijom eksternom revizijom DRI, iz 2017. godine, nisu otkriveni značajniji problemi u pogledu upravljanja javnim finansijama grada, gde veliku prednost predstavlja nepromenjeni sastav iskusnih službenika zaduženih za finansije. 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 dospelu obavezu u roku od 45 dana snižavaju rizik od nekontrolisane prekomerne potrošnje. Užice je uspelo da potrošnju u celini i na većinu usluga blizu granica predviđenih budžetom (videti PI-1 i 2 u gornjem tekstu), mada su investicije izvršene u obimu manjem nego što je to bila ambicija grada.

Strateška raspodela resursa

15. Užice je relativno napredno u pogledu srednjoročnog budžetskog planiranja. Aproprrijacije za glavne funkcije – obrazovanje, stanovanje i kulturu – razumno su stabilne iz godine u godinu, mada na planiranje javnih investicija negativno utiče kontrola republičke vlasti i odsustvo srednjoročnog planiranja namenskih transfera od kojih zavisi značajan deo investicija lokalnih samouprava. Još uvek nisu

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

Efikasna upotreba resursa za pružanje usluga

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

Promene u odnosu na 2015. godinu

17. Užice je u odnosu na druge JLS u Srbiji naprednije u srednjoročnom fiskalnom planiranju i internoj reviziji. Kao i druge JLS, započelo je sa planiranjem budžeta na osnovu rezultata i uvezivanja sa pokazateljima učinka, mada su do sada samo ciljevi objavljeni. Baza obveznika poreza na imovinu je značajno proširena, a sprovođenje poreske politike i naplata poreza poboljšani. Kontrola obaveza je unapređena a upravljanje tokovima gotovine fleksibilnije. Čini se da je smanjenje pouzdanosti budžeta rezultat nepovoljne fiskalne situacije za JLS usled smanjivanja dela prihoda ustupljenih od strane centralne vlasti.

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 od 2015. godine bio na promenama na centralnom nivou, dok je relativno malo pažnje bilo usmereno na lokalnu samoupravu.

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. Užice je ostvarilo napredak u svim ovim oblastima, no, ipak ostaje još dosta prostora za unapređenja u oblasti planiranja javnih investicija i daljeg razvoja programskog budžeta. Ovi procesi bi se mogli značajno unaprediti ako bi republička vlast unapredila planiranje javnih investicija tako što bi namenske transfere obezbeđivala u kontinuitetu na period od tri godine (što je već na snazi za nenamenske transfere), umesto što zahteva da sve lokalne samouprave svake godine konkurišu za projekte. Istovremeno, lokalnim samoupravama je

potrebna fleksibilnost u zapošljavanju radnika koji su im potrebni da sprovedu ove reforme upravljanja javnim finansijama, za razliku od ograničenja koja su im nametnuta od 2015. do 2017.

Tabela 1: Pregled ocena po pokazateljima PEFA

Pokazatelj učinka		Metod ocenjivanja	Ocene po dimenzijama				Ukupna ocena
			1	2	3	4	
Stub 1	Pouzdanost budžeta						
HLG-1	Predvidljivost transfera od viših nivoa vlasti	M1	A	NP	A		A
PI-1	Izvršenje rashoda u celini	M1	A				A
PI-2	Izvršenje po strukturi rashoda	M1	C	C	A		C+
PI-3	Izvršenje prihoda	M2	D	D			D
Stub 2	Transparentnost javnih finansija						
PI-4	Budžetska klasifikacija	M1	A				A
PI-5	Budžetska dokumentacija	M1	D				D
PI-6	Opštinske transakcije izvan finansijskih izveštaja	M2	A	A	NP		A
PI-7	Transferi lokalnim samoupravama	M2	A	C			B
PI-8	Informacije o učinku za pružanje usluga	M2	B	B	A	D	B
PI-9	Dostupnost fiskalnih informacija javnosti	M1	B				B
Stub 3	Upravljanje aktivom i pasivom						
PI-10	Izveštavanje o fiskalnom riziku	M2	B	A	NP		B+
PI-11	Upravljanje javnim ulaganjima	M2	C	C	B	B	C+
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	NK	B	D		C
PI-15	Fiskalna strategija	M2	A	B	D		B
PI-16	Srednjoročna perspektiva rashodne strane budžeta	M2	A	D	B	D	C+
PI-17	Postupak izrade budžeta	M2	B	C	D		C
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	C	D	B
PI-20	Računovodstvo prihoda	M1	A	A	A		A
PI-21	Predvidljivost opredeljivanja sredstava u toku godine	M2	A	B	A	A	A
PI-22	Docnje na strani rashoda	M1	A	A			A
PI-23	Kontrole platnog spiska	M1	B	A	A	A	B+
PI-24	Javne nabavke	M2	C	D	C	A	C+
PI-25	Interne kontrole rashoda osim rashoda za plate	M2	A	A	A		A
PI-26	Interna revizija	M1	A	A	A	A	A
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	B	A	C	D+

PI-31	Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije	M2	C	C	D	A	C+
-------	--	----	---	---	---	---	----

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

Organizacija upravljanja procesom PEFA ocenjivanja

- Tim za nadzor – ko-rukovodioci: Irene Frei i Tomas Štojer (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), Milesa Marjanović (Ministarstvo finansija), Iva Vasilić (Državna revizorska institucija), Milovan Filimonović (UNDP), Dunja Naić (Stalna konferencija gradova i opština)
- Rukovodioci procesa ocenjivanja: Ana Jolović i Jorgos Hadžiaku (RELOF)
- Vođa tima za procenu i članovi tima: Džon Viggins (nezavisni ekspert, Velika Britanija), Anto Bajo (Univerzitet u Zagrebu, Hrvatska), Gordana Tišma (nezavisni ekspert, Srbija)

Pregled koncepta i/ili opisa zadatka za sprovođenje procesa ocenjivanja

- Datum pregledanog nacrtu koncepta i/ili opisa zadatka za sprovođenje procesa ocenjivanja: 22. oktobar 2018.
- Pozvani da učestvuju u pregledu nacrtu koncepta i/ili opisa zadatka za sprovođenje procesa ocenjivanja: Tim za nadzor
- Članovi tima za nadzor koji su dali komentare nakon pregleda nacrtu koncepta i/ili opisa zadatka za sprovođenje procesa ocenjivanja: Džulija Dimitri (Julia Dhimitri), PEFA Sekretarijat [6.11.2018.], Milovan Filimonović, UNDP [8.11.2018.], svi predstavnici JLS [6-8.11.2018.], Dunja Naić, Stalna konferencija gradova i opština [7.11.2018.], Iva Vasilić, Državna revizorska institucija [20.11.2018.], Milesa 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: 5. maj 2020.
- Pozvani da učestvuju u pregledu nacrtu izveštaja: PEFA sekretarijat, Tomas Štojer (Thomas Stauffer) (SECO), Ana Jolović i Jorgos Hadžiaku (Georgios Chatzigiagkou), Darko Komnenić (Ministarstvo finansija), Iva Vasilić (Državna revizorska institucija), Mirjana Drndarević (grad Užice)
- Članovi tima za nadzor koji su dali komentare nakon pregleda nacrtu izveštaja o proceni: Iva Vasilić, Državna revizorska institucija (10.06.2020.), Mirjana Drndarević, Grad Užice (20.5.2020.), Ana Jolović i Jorgos Hadžiaku (Georgios Chatzigiagkou) RELOF (14.05.2020.) i Tomas Štojer (Thomas Stauffer) SECO (26.05.2020.).

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., a presek podataka je urađen krajem decembra 2018. gde god je to bilo moguće. 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, kao što je to bio slučaj u Užicu. Lokalnim samoupravama su pre poseta poslani upitnici za dostavljanje podataka potrebnih za ocenu svakog pokazatelja učinka i dimenzije, ali nije bilo moguće prikupiti ove informacije pre nego što su održane same posete. Svi neophodni statistički podaci i druge informacije postepeno su dostavljani do početka decembra 2018. godine. Nakon konsultacija o različitim aspektima postupka sa ekspertom za podršku, koji je bio prisutan tokom posete Užicu, rukovodilac tima izradio je krajem januara 2019. godine celokupne nacрте svih šest izveštaja.

Poglavlje 2: Osnovne informacije o državi

2.1. Ekonomske performanse

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

¹ Izvor: www.mfin.gov.rs.

naplaćenog iznosa poreza na dobit zbog povećane profitabilnosti prerađivačke industrije u 2016. Iste godine, indirektni porezi činili su 40,6% konsolidovanih javnih prihoda, dok su plate u javnom sektoru i penzije predstavljale preko polovine svih javnih rashoda (51,2%). U strukturi BDP-a, najznačajnije mesto zauzimaju tercijarni sektor (usluge) sa 63,2%, industrijski sa 23,5% i poljoprivredni sektor sa 12,7%.

Tabela 2.1: Makroekonomski pokazatelji, 2015-2018.

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

* Podaci za period od januara do avgusta 2018.

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

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

2.2 Fiskalna i budžetska kretanja

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

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

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

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

Izvor: Ministarstvo finansija, 2018.

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

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

	2015.		2016.		2017.	
	Mrld RSD	% BDP-a	Mrld RSD	% BDP-a	Mrld RSD	% BDP-a
I Ukupni prihodi	1.695	41,9	1.843	43,2	1.973	44,2
Porez na dohodak fizičkih lica	147	3,6	155	3,6	168	3,8
Porez na dobit pravnih lica	63	1,5	80	1,8	112	2,4
PDV	416	10,3	454	10,6	479	10,7
Akcize	236	5,8	266	6,2	280	6,3
Carine i drugi poreski prihodi	56	0,8	61	0,8	66	0,8
Porezi na imovinu	41	0,9	42	0,9	46	1,0
Doprinosi za socijalno osiguranje	506	12,5	527	12,4	567	12,7
Neporeski prihodi	224	5,5	247	5,6	247	5,4
Donacije	7	0,2	9	0,2	9	0,2
II Ukupni rashodi	1.844	45,6	1.900	44,5	1.921	43,0
Zarade zaposlenih	419	10,4	418	9,8	426	9,5
Nabavka robe i usluga	258	7,5	284	8,0	302	8,2
Otplata kamate	130	3,2	132	3,1	121	2,7
Subvencije	135	3,3	113	2,7	113	2,5
Socijalna zaštita i transferi	710	17,6	717	16,8	720	16,1
Ostali tekući rashodi	45	1,1	56	1,3	63	1,4
2. Kapitalni rashodi i neto kreditiranje	118	2,9	142	3,4	147	3,3
3. Aktivirane garancije	30	0,7	39	0,9	29	0,6
III Deficit/suficit (I-II)	-149	-3,7	-57	-1,3	52	1,2

Izvor: Ministarstvo finansija, 2018.

2.3 Finansije lokalnih samouprava

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

Tabela 2.4: Pregled strukture lokalnih samouprava u Srbiji

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

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

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

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

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

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

Izvor: Ministarstvo finansija

8. U tabeli 2.6 prikazana je struktura prihoda lokalnih samouprava, a u tabeli 2.7 struktura rashoda prema osnovnim ekonomskim kategorijama. Oko dve trećine prihoda lokalnih samouprava u celini utvrđuje republika (to su ustupljeni prihodi od poreza na dohodak i transferi sa centralnog nivoa), dok preostalu trećinu čine prihodi od poreza na imovinu i neporeski prihodi. Ekonomski snažnije lokalne samouprave prvenstveno zavise od poreskih prihoda, dok manje razvijene u velikoj meri zavise od nenamenskih transfera ustupljenih prihoda. Poreski prihodi čine oko 55% prihoda, transferi sa nivoa republike 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. Otplate kamata činile su tek veoma mali deo rashoda, dok su subvencije, socijalna davanja i kapitalni rashodi bili donekle varijabilni.

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

	2015.		2016.		2017.	
	Mil. RSD	%	Mil. RSD	%	Mil. RSD	%
Ukupni rashodi	280.556	100	302.438	100	317.197	100
Tekući rashodi	245.992	87,7	261.749	86,5	280.146	88,3

Zarade, itd.	80.833	28,8	81.301	26,9	81.921	25,8
Nabavka robe i usluga	67.951	24,2	80.929	26,8	87.872	27,7
Otplata kamate	3.958	1,4	3.402	1,1	2.860	0,9
Subvencije	31.918	11,4	26.144	8,6	32.312	10,2
Socijalna zaštita	40.935	14,6	48.479	16,0	49.310	15,5
Ostali tekući rashodi	20.398	7,3	21.495	7,1	25.871	8,2
Kapitalni rashodi (uključujući neto kreditiranje)	34.565	12,3	40.689	13,2	37.049	11,7

Izvor: Ministarstvo finansija, 2018.

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

Opšte javne usluge: 20%

Ekonomski poslovi: 21%

Zaštita životne sredine: 3%

Stanovanje i komunalne usluge: 19%

Zdravstvo: 1%

Sport, rekreacija i kultura: 11%

Obrazovanje: 19%

Socijalna zaštita: 6%.

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

2.4. Važeći propisi

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 izabраниh 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

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

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 resursa i programe zaštite životne sredine;
- Osnivaju ustanove i organizacije u oblasti osnovnog obrazovanja, kulture, primarne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, dečje zaštite i turizma, prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje;
- Osnivaju ustanove u oblasti socijalne zaštite i prate i obezbeđuju njihovo funkcionisanje;
- Donose osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta;
- Staraju se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa;
- Obavljaju i druge poslove od neposrednog interesa za građane.

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

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

14. Između 2014. i 2018, fiskalna konsolidacija i racionalizacija su bile prioritet, pa stoga konačni cilj Vlade Srbije, formiranje strateškog okvira za decentralizaciju i dekoncentraciju, nije ispunjen.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

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.

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 sprovođenje 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 fiskalитета**. 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. Zakon o porezima na imovinu definiše maksimalnu stopu poreza na imovinu kako bi zaštitio poreske obveznike od nerazumnih lokalnih poreza i kako bi se održali principi otvorenosti i predvidljivosti. 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 pravila odgovornog fiskalnog upravljanja kojih se trebaju pridržavati organi lokalne vlasti. Zakonom je utvrđeno ograničenje u pogledu visine stvaranja **fiskalnog deficita**, fiskalni deficit lokalne vlasti može nastati samo kao rezultat javnih investicija i ne može biti veći od 10% njenih prihoda u toj godini.

18. Gradovi i opštine se mogu **zaduživati** na finansijskom tržištu uz saglasnost Ministarstva finansija. Lokalnim samoupravama je ostavljeno da same analiziraju stanje i kretanja na finansijskom tržištu, te da odaberu jedan od dva modela zaduživanja – kreditnog zaduživanja kod banaka ili zaduživanje putem emitovanja municipalnih obveznica. Zakon o javnom 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

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).

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

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 Užice – opšte informacije o gradu

2.5 Opšte informacije

20. Grad Užice je privredni centar Zapadne Srbije i spada u grupu privredno najrazvijenijih gradova u Srbiji. Jedan je od retkih gradova koji u spoljnotrgovinskom poslovanju ostvaruje suficit. Vodeće privredne grane su: metalska industrija, prerada obojenih metala, tekstilna, građevinska i drveno-prerađivačka industrija. Na teritoriji grada formirano je 29 mesnih zajednica, kao i jedna gradska opština, Sevojno. Nadležnosti gradske opštine Sevojno uređene su njenim statutom i statutom grada Užica. Podaci navedeni u ovom izveštaju o prihodima i rashodima grada potiču iz konsolidovanih budžeta i finansijskih izveštaja Užica u celini, uključujući i gradsku opštinu.

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

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

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	2.205.555	2.297.945	2.318.624
Ukupno rashodi	2.106.625	2.313.324	2.448.962
Fiskalni bilans	98.930	-15.379	-130.338

Izvor: Grad Užice, Gradska uprava za finansije

Tabela 2.9: Prihodi grada, 2015-2017.

U 000 RSD

	2015.	2016.	2017.
Porez na dohodak	1.173.338	1.251.159	1.300.197
Transferi sa republičkog nivoa	272.991	312.954	259.687
Drugi ustupljeni prihodi sa republičkog nivoa	44.072	60.711	53.675
Ukupno transferi sa republičkog nivoa	1.490.401	1.624.824	1.613.559
Porez na imovinu	241.225	237.003	217.293
Porez na robu i usluge	63.358	68.559	71.971
Taksa za isticanje imena firme	34.039	37.418	38.488
Prihodi od imovine	76.390	100.373	63.777
Prihodi od prodaje	70.703	119.228	134.746
Takse i kazne	49.727	28.074	23.818
Drugi prihodi	58.540	58.795	38.649
Prodaja imovine	110.499	23.671	116.323
Ukupni izvorni prihodi	704.531	673.121	705.065
Zbir svih prihoda	2.194.932	2.297.945	2.318.624

Izvor: Grad Užice, Gradska uprava za finansije

22. Iz tabele 2.9 se vidi koliko su za grad značajni ustupljeni prihodi od poreza na dohodak, koji čine oko polovinu ukupnih prihoda. Zajedno sa prihodima od poreza na prenos apsolutnih prava, prihodi od poreza koje naplaćuje republička vlast u većini godina čine znatno više od polovine ukupnih prihoda. Porez na imovinu predstavlja oko deseti deo ukupnih prihoda, nešto manje od priliva po osnovu nenamenskih transfera sa republičkog nivoa.

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

U 000 RSD

	2015.	2016.	2017.
Opšte javne usluge	409.076	480.615	580.012
Javni red i bezbednost	5.937	6.040	6.086
Ekonomski poslovi	448.552	482.301	560.241
Zaštita životne sredine	143.777	140.975	115.331
Stanovanje, komunalne usluge	371.877	417.125	298.328
Zdravstvo	9.894	4.989	182
Sport, rekreacija i kultura	266.635	271.915	277.406
Obrazovanje	362.064	434.426	544.518
Socijalna zaštita	50.963	50.739	52.202
Ukupno	2.068.774	2.289.125	2.434.307

Izvor: Grad Užice, Gradska uprava za 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	471.976	548.751	550.970
Roba i usluge	833.374	787.518	932.363
Otplata kamata	37.851	24.199	15.964
Subvencije	59.571	59.877	50.613
Transferi	255.742	246.878	239.149
Socijalna davanja	66.635	68.464	69.137
Drugi rashodi	113.692	182.559	203.367
Kapitalni rashodi	267.784	395.078	387.398
Ukupno rashodi	2.106.625	2.313.324	2.448.962

Izvor: Grad Užice, Gradska uprava za finansije

24. Otplata duga nije uzeta u obzir u tabeli 2.11, ali su kamatne stope obuhvaćene. Kao što se može videti iz tabele, rashodi za zaposlene povećali su se u 2016. u odnosu na 2015., da bi nakon toga ostali na istom nivou, dok su rashodi za robu i usluge opali u 2016. u odnosu na 2015., ali su potom značajno porasli u 2017. Kapitalni rashodi povećali su se u 2016. u odnosu na 2015, ali je njihovo izvršenje bilo ispod iznosa predviđenog budžetom u toku sve tri godine (videti poglavlje 3, PI-2.2, u daljem tekstu).

2.7 Lokalna samouprava

25. **Osnivanje gradske opštine Sevojno.** Inicijativu za pokretanje postupka za osnivanje, ukidanje i promenu teritorije grada može podneti Skupština grada ili 10% birača koji imaju prebivalište na teritoriji dela grada na koji se promena odnosi. Grad može promeniti područje postojeće gradske opštine, obrazovati novu ili ukinuti postojeću gradsku opštinu. Nova gradska opština obrazuje se pod uslovom da njeno područje predstavlja geografski i ekonomski povezan prostor, koji poseduje izgrađenu komunikaciju među naseljenim mestima, sa sedištem kao gravitacionim centrom. Gradska opština, na svom području, vrši poslove iz nadležnosti grada određene statutom grada. Organi gradske opštine su: skupština gradske opštine, predsednik gradske opštine, veće gradske opštine i uprava gradske opštine. Skupština gradske opštine ima 15 odbornika. Građani biraju odbornike skupštine gradske opštine na period od četiri godine na isti način kao i odbornike gradske skupštine. Skupština bira svog predsednika i zamenika predsednika na isti način na koji to čini skupština grada, a bira i predsednika i zamenika predsednika gradske opštine i veće gradske opštine koji upravljaju poslovima gradske opštine. Sredstva za funkcionisanje gradske opštine se obezbeđuju iz budžeta grada, a grad odobrava budžet gradske opštine Sevojno. Prihodi i rashodi gradske opštine su u potpunosti integrisani u statističke podatke grada.

26. Mesna zajednica ima pravni subjektivitet i predstavlja indirektnog korisnika budžetskih sredstava; svi njeni prihodi i rashodi izvršavaju se putem računa grada u sistemu konsolidovanog računa trezora. Planove rashoda mesnih zajednica usvaja gradska skupština u okviru odluke o budžetu grada.

27. Grad je osnivač 10 obdaništa u okviru predškolske ustanove (sa 242 zaposlena) i nadležan je za 11 osnovnih i 6 srednjih škola; grad takođe podržava rad sportskih društava i brojnih udruženja. Pored škola, postoji još i 11 javnih ustanova koje imaju status indirektnih budžetskih korisnika i zapošljavaju 172 radnika. One su navedene u tabeli 2.12 u daljem tekstu.

28. Pored organa neposredno obuhvaćenih budžetom grada, grad je osnivač ili delimični vlasnik 10 javnih preduzeća koji pružaju različite javne usluge. Rukovodioce ovih subjekata imenuje gradska skupština, koja takođe usvaja njihove strateške i godišnje planove poslovanja i kojoj se podnose redovni finansijski izveštaji (godišnji finansijski izveštaji za prethodnu godinu se dostavljaju najkasnije 30. aprila naredne godine). Broj zaposlenih i prihodi ovih subjekata navedeni su u tabelama 13 i 14 u daljem tekstu. Javna preduzeća zapošljavaju ukupno 802 radnika.

Organi grada

29. Gradska skupština je konačna instanca odgovorna za funkcije lokalne vlasti u Užicu. Skupštinu čini 67 odbornika izabranih sa izbornih lista političkih partija na period od četiri godine. Skupština bira svog predsednika i zamenika predsednika; predsednik skupštine saziva sednice i predsedava njima. Skupština 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 je u krajnjoj instanci nadležna za zapošljavanje u javnim službama, javnim preduzećima, institucijama i organizacijama osnovanim u skladu sa statutom grada. Skupština je formirala osam specijalizovanih odbora zaduženih za izradu preporuka o različitim pitanjima o kojima se raspravlja na plenarnim sednicama; sastav odbora odražava zastupljenost političkih partija u skupštini u celini. Postoje još četiri stalna radna tela: Savet za praćenje primene etičkog kodeksa, Korisnički savet javnih službi, Savet za rodnu ravnopravnost i Savet za mlade.

Izvršni organi

30. Izvršni organi grada su gradonačelnik i Gradsko veće. Gradonačelnika, zamenika gradonačelnika i 11 gradskih većnika bira Skupština na period od četiri godine. Odbornici ne mogu biti gradski većnici niti zaposleni u gradskoj upravi. Poslovima grada Užica rukovode gradonačelnik i Gradsko veće.

31. Gradonačelnik predstavlja i zastupa Grad; predlaže način rešavanja pitanja o kojima odlučuje Skupština grada; naredbodavac je za izvršenje budžeta i stara se o kontroli korišćenja budžetskih sredstava. U okviru ograničenja koje postavlja republička vlast, gradonačelnik uređuje broj i strukturu zaposlenih u gradskoj upravi i ustanovama koje se finansiraju iz budžeta Grada. On usmerava i usklađuje rad gradskih uprava, rukovodi upotrebom i korišćenjem gradske imovine i drugih sredstava (u pojedinim slučajevima uz obaveznu saglasnost Republičke direkcije za imovinu) i informiše javnost o svom radu.

Gradsko veće

32. Gradsko veće čine gradonačelnik, zamenik gradonačelnika i najviše 11 (jedanaest) članova Gradskog veća. Gradonačelnik je predsednik Gradskog veća. Zamenik gradonačelnika je član Gradskog veća po funkciji. Gradsko veće predlaže Statut, budžet i druge odluke i akte koje donosi Skupština i neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata Skupštine grada. Veće donosi odluku o privremenom finansiranju u slučaju da Skupština grada ne donese budžet pre početka fiskalne godine.

Gradska uprava

33. Poslovima grada upravljaju gradske uprave pod rukovodstvom gradonačelnika. Ukupno ih ima pet (videti grafikon 1 u daljem tekstu) i zadužene su za poslove organa grada, opštu upravu i društvene delatnosti, urbanizam, izgradnju i imovinsko-pravne poslove, finansije, poslove inspeksijskih službi i komunalnu policiju i infrastrukturu i razvoj. Postoje i tri nezavisna organa zadužena za budžetsku inspekciju, internu reviziju i rad gradskog pravobranioca. Gradske uprave zapošljavaju ukupno 135 radnika.

Dijagram 1: Organizaciona struktura grada Užice

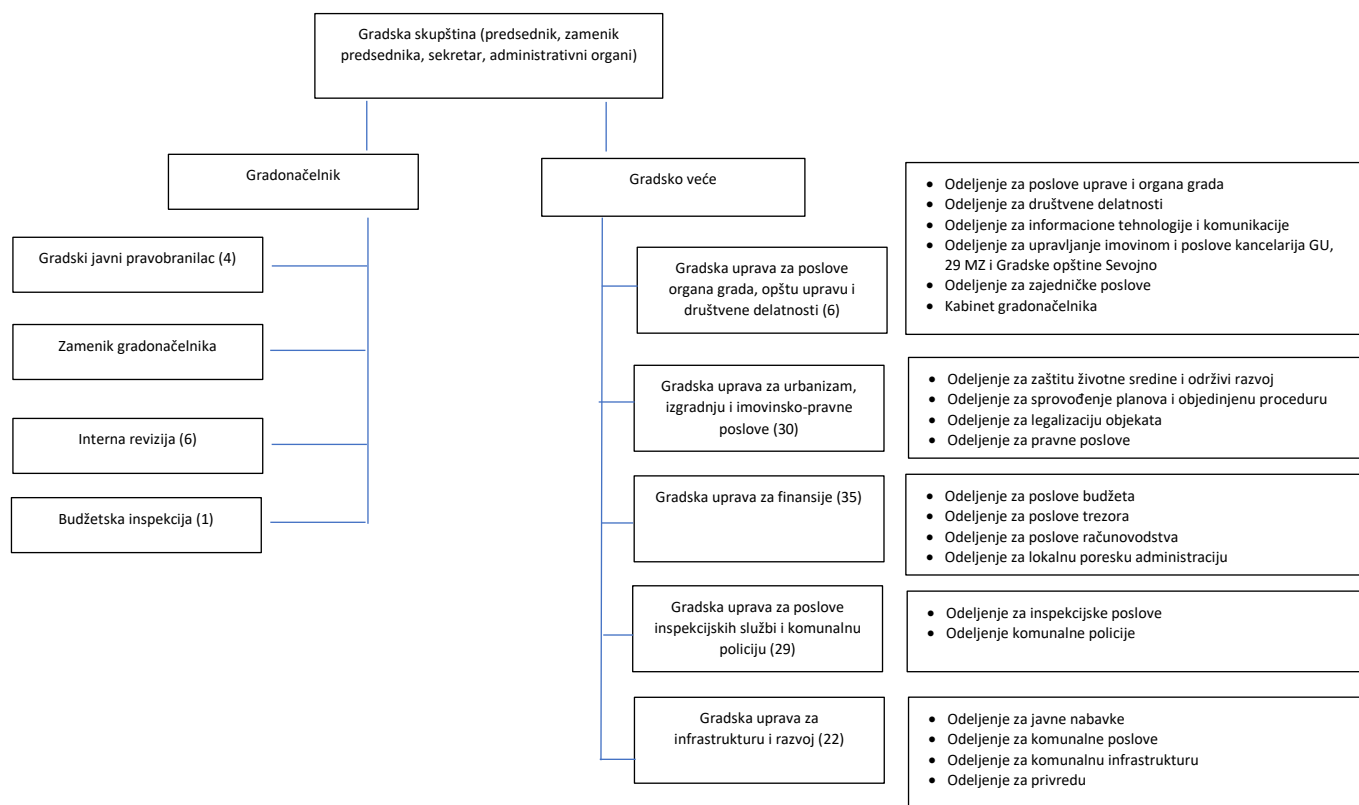


Tabela 2.12: Broj zaposlenih u javnim institucijama - indirektni budžetski korisnici - septembar 2018.

	Javna ustanova	Funkcija	Broj zaposlenih
1	Narodno pozorište	Kultura	44
2	Narodni muzej	Kultura	35
3	Narodna biblioteka	Kultura	22
4	Gradski kulturni centar	Kultura	4
5	Istorijski arhiv	Kultura	13
6	Gradska galerija	Kultura	2
7	Dečije odmaralište Zlatibor	Turizam	19
8	Turistička organizacija Zapadne Srbije	Turizam	1
9	Turistička organizacija Užice	Turizam	4
10	Centar za socijalni rad	Socijalna zaštita	25
11	Regionalni centar za profesionalni razvoj osoba u obrazovanju	Obrazovanje	3
12	Predškolska ustanova	Obrazovanje	242
	Ukupno		414

Izvor: Grad Užice, 2018.

Tabela 2.13: Javna preduzeća čiji je osnivač grad Užice, septembar 2018.

	Naziv	Delatnost	% vlasništva Grada	Broj zaposlenih	Vrednost imovine (RSD)
1.	JKP „Vodovod“	Vodosnabdevanje	100	157	1.628.394.533
2.	JKP „Gradska toplana“	Daljinsko grejanje	100	68	532.376.000

3.	JKP „Bioktoš“	Prikupljanje i odlaganje otpada, održavanje zelenih površina	100	224	220.810.346
4.	JKP „Niskogradnja“	Održavanje puteva	100	112	47.269.800
5.	JKP „Duboko“ Užice	Regionalni centar za upravljanje otpadom	23,91	84	1.383.642.000
6.	JKP „Užice razvoj“	Javni prevoz	100	28	705.094
7.	„Užice gas“	Snabdevanje gasom	30	13	744.135.518
8.	JP „Veliki park“	Održavanje sportsko-rekreativnih objekata	32	62	77.774.000
9.	JP „Stan“	Održavanje stambenih i poslovnih objekata	100	50	499.447.220
10.	„Aerodrom“	Nije u funkciji	100	4	6.841.133.000

Izvor: Grad Užice, 2018.

Tabela 2.14: Finansijska zavisnost javnih preduzeća grada Užica od lokalnog budžeta, 2017.

R. Br.	Javno preduzeće	Ukupni prihodi JP bez prihoda ostvarenih iz budžeta grada	Ukupni prihodi JP iz budžeta grada	Ukupni prihodi JP	Učešće prihoda ostvarenih iz budžeta grada u ukupnim prihodima JP, u %
		1	2	3 (1+2)	2/3
1.	JKP „Vodovod“	329.321.465	7.367.520	336.688.985	2,2
2.	JKP „Gradska toplana“	436.857.814	35.175.586	472.033.400	7,5
3.	JKP „Bioktoš“	313.712.342	86.203.135	399.915.477	21,6
4.	JKP „Niskogradnja“	54.925.052	213.228.022	268.153.074	79,5
5.	JKP „Duboko“ Užice	209.839.021	0	0	0
6.	JKP „Užice razvoj“	425.667	45.025.667	45.451.334	99,1
7.	„Užice gas“	325.434.931	325.574.301	651.009.232	50,0
8.	JP „Veliki park“	22.036.000	88.508.000	110.544.000	80,1
9.	JP „Stan“	107.020.010	15.375.963	122.395.973	12,6
10.	„Aerodrom“	5.235.000	12.935.000	18.170.000	71,2

Izvor: Grad Užice, 2018.

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	1.140.000	1.173.338	1.195.000	1.251.158	1.167.000	1.300.197
Drugi ustupljeni porezi za centralnog nivoa	36.000	44.072	45.000	60.711	53.000	53.675
Opšti transferi	228.114	248.114	230.000	228.114	228.114	233.114
Namenski transferi	-	24.877	-	84.840	-	26.573
Ukupno transferi	1.404.114	1.490.401	1.470.000	1.624.823	1.448.114	1.613.559
Izvršenje kao % budžeta		106,14%		110,53%		111,42%

Izvor: Grad Užice, Gradska uprava za finansije

Budući da je izvršenje premašivalo 95 odsto budžeta u sve tri godine između 2015. i 2017, 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. Namenski transferi u periodu 2015-2017. iznosili su oko 3 odsto ukupnih transfera (uključujući i transfere od poreza na dohodak) sa centralnog

nivoa. Pošto ne postoji zadovoljavajuća osnova za merenje razlika između budžeta i njegovog izvršenja, ova dimenzija dobija ocenu „nije primenljivo“.

HLG-1.3. Blagovremenost transfera sa centralnog nivoa

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

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

PI-1 Ukupno izvršeni rashodi

Ovim pokazateljem se meri ukupna razlika između rashoda iz prvobitno donete odluke o budžetu i stvarnog izvršenja. Ocena za ovaj pokazatelj zasniva se na zbiru razlika između ukupnih rashoda iz prvobitnog budžeta i stvarnog izvršenja tokom trogodišnjeg perioda. Tabela 3.2 u nastavku teksta daje prikaz prvobitnog budžeta i stvarnog izvršenja za period 2015-2017. godina.

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

U 000 RSD

	2015.		2016.		2017.	
	Budžet	Izvršenje	Budžet	Izvršenje	Budžet	Izvršenje
Tekući rashodi	1.879.965	1.868.841	1.951.747	1.948.246	2.026.867	2.062.872
Kapitalni rashodi	384.435	237.784	478.183	365.078	488.063	387.398
Ukupno rashodi	2.264.400	2.106.625	2.429.930	2.313.324	2.514.930	2.450.270
Izvršenje kao % budžeta		93,0%		95,2%		97,4%
Otplata kamata		37.851	29.930	24.199	25.700	15.964
	34.400					
Ukupno manje otplate kamata	2.230.000	2.068.774	2.400.000		2.489.230	2.434.306
Kao % budžeta		92,8%		95,4%		97,8%

Pošto je izvršenje iznosilo između 95% i 105% prvobitnog budžeta u dve od tri godine, ocena je „A“.

PI-2 Struktura izvršenih rashoda

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

2.1. Struktura izvršenih rashoda po funkciji

Otplata kamata kao i sredstva budžetske rezerve izostavljena su iz ukupnog iznosa rashoda i rashoda za opšte javne usluge. Za potrebe ovog obračuna pretpostavljeno je da su otplate obaveza i kamate i budžetska rezerva kategorizovani kao opšte javne usluge u statističkim podacima koje je dostavio grad. Detaljan prikaz proračuna je dat u Prilogu 5. Najveća odstupanja su bila u oblasti stanovanja, gde su rashodi bili smanjeni, i kod ekonomskih poslova gde su bili povećani, očigledno kao rezultat promena plana investicija. Izračunata odstupanja su iznosila 12,3 odsto, 14,9 odsto i 8,0 odsto u periodu 2015-2017. Pošto je odstupanje bilo manje od 15 odsto u sve tri godine između 2015. i 2017, ocena je „C“.

2.2. Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji

Budžetska rezerva nije uzeta u razmatranje rashoda utvrđenih budžetom, dok su kamate obuhvaćene. (Otplate duga su takođe isključene kao i kod drugih dimenzija PI-1 i PI-2). Detaljan proračun dat je u tabeli u Prilogu 5. Generalno, rashodi za plate zaposlenih i robe i usluge su bili slični iznosima utvrđenim prvobitnim budžetom, dok su kapitalni rashodi bili manji nego što je bilo predviđeno. Pošto je varijansa bila 14,0 odsto, 13,9 odsto i 12,5 odsto u periodu 2015-2017., ocena je „C“.

2.3. Rashodi iz budžetske rezerve

Ocena „A“ se daje za ovu dimenziju ako su izvršeni rashodi iz budžetske rezerve u proseku bili manji od 3 odsto prvobitnog budžeta. Iako je prvobitno usvojenim odlukama o budžetu za svaku od tri godine od 2015. do 2017. bila predviđena budžetska rezerva od 15 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)	C+	
2.1. Struktura izvršenih rashoda po funkciji	C	Varijansa je bila manja od 15% izvršenja u svakoj od tri godine između 2015. i 2017.
2.2. Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji	C	Varijansa je bila manja od 15% izvršenja u svakoj od tri godine između 2015. i 2017.
2.3. Izvršenje rashoda iz budžetske rezerve	A	Rashodi nisu izvršeni iz budžetske rezerve između 2015. i 2017.

PI-3 Izvršenje prihoda

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

3.1. Ukupno izvršeni prihodi

Izvršenje izvornih prihoda iznosilo je, redom, 86,4%, 75,6% i 75,0% prvobitno planiranog budžeta za tri godine između 2015. i 2017. Detaljan prikaz je dat u tabeli u prilogu 5. Budući da je ovo izvršenje bilo izvan raspona od 92 do 116 odsto u sve tri godine od 2015. do 2017, ocena je „D“.

3.2. Struktura izvršenih prihoda

Očigledna je naglašena nestabilnost u pogledu različitih vrsta prihoda, pri čemu su prihodi od prodaje imovine bili značajno manji od iznosa predviđenih budžetima u 2015. i 2016. Detaljan prikaz je dat u tabeli u Prilogu 5. Kao rezultat ove nestabilnosti, odstupanja su bila visoka i iznosila su 33,6%, 40,8% i 34,4% u periodu 2015-2017. Ukupni uticaj smanjenja obima izvornih prihoda grada na rashode donekle je ublažen

transferima sa republičkog nivoa, koji su od 2015. do 2017. činili dve trećine ukupnih prihoda Užica, što je bilo više od iznosa prvobitno planiranih u budžetu. Pošto je ovde varijansa značajno premašila postotak od 15 odsto u 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 odsto budžeta u sve tri godine između 2015. i 2017.
3.2. Varijansa strukture prihoda	D	Varijansa strukture prihoda premašivala je 15% u sve tri godine između 2015. i 2017.

Stub 2: Transparentnost javnih finansija

Ovaj stub sadrži šest pokazatelja učinka. PI-4 meri usklađenost klasifikacije prihoda i rashoda u budžetu sa međunarodnim standardima. PI-5 ocenjuje sveobuhvatnost informacija koje se dostavljaju Skupštini 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 Užice pruža dosledne informacije o usvojenom budžetu i realnom izvršenju podeljene prema administrativnoj, ekonomskoj (u skladu sa GFS-om), funkcionalnoj (u skladu sa COFOG-om) i programskoj klasifikaciji. Sve klasifikacije se koriste prilikom kreiranja i izvršenja budžeta i izveštavanja. 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“.

PI-5 Budžetska dokumentacija

Osnovni elementi:

1. Projekcija fiskalnog deficita/suficita: Da
2. Izvršenje budžeta za prethodnu godinu u istom formatu kao predlog budžeta (npr. 2016. za predloženi budžet za 2018.): Iako su podaci o izvršenju budžeta za 2016. svakako objavljeni više meseci ranije, nisu uključeni u budžetsku dokumentaciju: Ne
3. Budžet za tekuću godinu (npr. 2017. za predloženi budžet za 2018.): Da

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)

4. Zbirni podaci o budžetu za prihode i rashode podeljeni po glavnim razdelima klasifikacije (administrativna, ekonomska, funkcionalna, programska) za izvršenje za 2016., rebalans budžeta za 2017. i predlog za 2018: Ne

Dodatni elementi:

5. Finansiranje deficita: Da (za 2017. došlo je do manjeg neto zaduživanja, kada se u obzir uzmu otplate prethodno uzetih kredita)
6. Makroekonomske pretpostavke: Lokalne samouprave nisu u poziciji da izrađuju sopstvene projekcije, tako da nije primenljivo
7. Stanje duga: Da
8. Finansijska imovina: Ne
9. Rezime informacija o fiskalnim rizicima, uključujući uslovne obaveze: Mada nema garancija niti JPP, postoje javna preduzeća koja bi mogla predstavljati rizik. O njima se ne navode informacije u dokumentaciji o budžetu: Ne
10. Obrazloženje uticaja novih odluka o prihodima i rashodima na budžet: Da
11. Dokumentacija o srednjoročnim fiskalnim projekcijama: Ne izrađuju se srednjoročne fiskalne projekcije: Da
12. Kvantifikacija poreskih rashoda: Nije primenljivo – Lokalne samouprave nemaju prava da odobravaju poreske olakšice

Informacije o budžetskoj dokumentaciji su dostupne na zvaničnom veb sajtu gradske uprave: <http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/>.

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

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

6.1. Rashodi izvan finansijskih izveštaja

Svi rashodi koji se finansiraju iz sopstvenih prihoda, kao i rashodi koje ostvare indirektni budžetski korisnici (biblioteka, ustanove sporta i kulture) deo su gradskog budžeta. Ključne zdravstvene i obrazovne usluge koje se uobičajeno uglavnom naplaćuju od korisnika su pod ingerencijama centralne vlasti. U slučaju škola, domova zdravlja i sl. kod kojih deo troškova pokriva lokalna samouprava u skladu sa relevantnim zakonodavnim okvirom (kao npr. Zakon o zdravstvenoj zaštiti), svi troškovi su prikazani u budžetu. Osim javnih preduzeća koja su obuhvaćena pokazateljem PI-10, nema drugih subjekata koji su pod kontrolom grada a čije funkcionisanje nije u potpunosti obuhvaćeno gradskim budžetom. Ocena: „A“.

6.2. Prihodi izvan finansijskih izveštaja

Osim prihoda naplaćenih od javnih preduzeća, svi prihodi koji dolaze od subjekata koji su pod kontrolom grada, uključujući i indirektno budžetske korisnike, su obuhvaćeni budžetom grada. Ocena: „A“.

6.3. Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata

Pošto su javna preduzeća (videti tabelu 2.13 i 2.14) osnovana kao korporativna preduzeća u skladu sa nacionalnim zakonodavnim i regulatornim okvirom, obuhvaćeni su pokazateljem PI-10.1. Stoga, nema van budžetskih subjekata. Ocena: „Nije primenljivo“.

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

PI-7 Transferi jedinicama lokalne samouprave

Većina lokalnih samouprava u Srbiji imaju mreže mesnih zajednica na svojoj teritoriji. Njima se mogu opredelivati 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 Gradske uprave za finansije. Međutim, gradovi mogu da formiraju gradske opštine koje neposredno upravljaju svojim transakcijama kroz sistem KRT. Užice ima jednu takvu opštinu, Sevojno. Konsolidovani finansijski izveštaji za grad i gradsku opštinu dostavljaju se Ministarstvu finansija do 15. jula svake godine.

7.1. Sistem za raspodelu transfera

Užice je usvojilo uredbu kojom se gradskoj opštini Sevojno 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. 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 gradska opština Sevojno ima veoma kratak rok da pripremi svoj budžet pre početka fiskalne godine. Ocena: „C“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje 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. Tako se informacije o programskim ciljevima, ključnim pokazateljima učinka, rezultatima koje treba ostvariti i onima koji su planirani objavljuju svake godine. Svi rashodi svih korisnika budžeta 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. Ocena: „B“.

8.2. Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga

Izveštaji o učinku za 2017. i prvu polovinu 2018. po prvi put su dostavljeni Ministarstvu finansija do 1. septembra 2018. U posmatranom periodu, izveštavanje o učincima nije bilo obavezno (prema uputstvu Ministarstva finansija). Međutim, kvantitativni podaci o ishodima se objavljuju svakih šest, devet i dvanaest meseci, kao deo izveštaja o izvršenju budžeta, i to čak od pre nego je Ministarstvo finansija uvelo obavezu izveštavanja o učincima (npr. objavljene su 2018. godine u izveštajima o izvršenju budžeta za 2017.). Međutim, kako se ne objavljuju informacije o rezultatima, ocena je „B“.

8.3. Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge

Sredstva indirektnih budžetskih korisnika (predškolske ustanove, biblioteka, ustanove kulture) bilo da su dobijena od grada ili sopstvena sredstva od naplate usluga, u potpunosti su obuhvaćena budžetima i završnim računima. Sistem Uprave za trezor koji beleži sve transakcije omogućava identifikaciju priliva svih sredstava za svaku ustanovu, i tako vrši poređenje učinka pružanja usluga sa upotrebljenim sredstvima. Svaka ustanova podnosi godišnji finansijski izveštaj Gradskoj upravi za finansije, dok se sravnjenje podataka Gradske uprave za finansije sa podacima indirektnih korisnika budžeta vrši kvartalno. Ocena: „A“.

8.4. Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga

Nije sprovedeno nezavisno vrednovanje. Ocena: „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-8 (M2)	B	
8.1. Planirani učinak u pružanju javnih usluga	B	Programski ciljevi i ciljne izlazne vrednosti obuhvaćeni su budžetskom dokumentacijom.
8.2. Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga	B	Kvantitativni podaci o ishodima se objavljuju svakih šest, devet i dvanaest meseci, kao deo izveštaja o izvršenju budžeta.
8.3. Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge	A	Dostupne su potpune informacije o resursima koje su primile predškolske ustanove, ustanove kulture itd.
8.4. Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga	D	Nije sprovedeno nezavisno vrednovanje.

PI-9 Dostupnost fiskalnih informacija javnosti

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

Osnovne informacije:

1. Dokumentacija o predloženom godišnjem budžetu: Objavljuje se odmah na internet stranici gradske uprave <http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/>: Da
2. Usvojena odluka o budžetu: Objavljuje se odmah na internet stranici opštine: Da
3. Izveštaji o izvršenju budžeta u toku godine: Objavljuju se mesečni i detaljni šestomesečni i devetomesečni izveštaji: Da
4. Godišnji završni račun: objavljen do 30. juna - Ne. Godišnji završni račun se objavljuje se do 30. juna ali ne sadrži narativno obrazloženje odstupanja od prvobitnog budžeta.
5. Revidirani godišnji završni račun: Završni račun obuhvata izveštaj revizora u godinama kada DRI ne vrši reviziju (videti pokazatelj PI-30). Ukoliko dođe do revizije DRI, revidirani završni račun dostupan je u roku od 12 meseci od isteka godine: Da

Dodatni elementi:

6. Predbudžetska izjava: Ne objavljuje se: Ne
7. Drugi izveštaji eksterne revizije: Ne postoje: Nije primenljivo
8. Rezime predloženog budžeta: Građanski vodič kroz budžet objavljen 2017, ali ne i 2018: Ne
9. Makroekonomske projekcije: Nije relevantno na nivou lokalne samouprave: Nije primenljivo.

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

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

Stub 3: Upravljanje aktivom i pasivom

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

PI-10 Izveštavanje o fiskalnom riziku (M2)

10.1. Praćenje rada javnih preduzeća

Deset preduzeća čiji je osnivač ili delimični vlasnik grad Užice dostavlja kvartalne izveštaje Veću i Skupštini, a oni se i objavljuju. Godišnji finansijski i programski planovi i izveštaji se objavljuju na veb sajtu gradske uprave na stranici svakog JP (npr. <http://uzice.rs/javne-ustanove/jkp-deponija-duboko/>). Takođe, godišnji finansijski izveštaji sa mišljenjem revizora su dostupni javnosti preko veb sajta Agencije za privredne registre (www.apr.gov.rs). Skupština usvaja godišnje finansijske izveštaje sa mišljenjem revizora do isteka juna svake godine. Konsolidovani kvartalni i godišnji izveštaji dostavljaju se Ministarstvu privrede, ali se konsolidovani pregled ne objavljuje. Ocena je: „B“.

10.2. Praćenje rada jedinica lokalne samouprave

Grad efektivno kontroliše budžet gradske opštine Sevojno. Sevojno podnosi mesečne izveštaje gradskoj upravi. Godišnji izveštaj sa mišljenjem revizora se objavljuje u roku od devet meseci nakon završetka godine. Ocena: „A“.

10.3. Uslovne obaveze i drugi fiskalni rizici

Užice nije izloženo rizicima poslovanja JPP, niti drugim uslovnim obavezama. Formalne garancije za zaduživanje JP se ne izdaju, dok su uslovne obaveze koje nastaju od njihovog poslovanja pokrivene nadzorom opisanim u dimenziji 10.1. Ne objavljuju se informacije o izloženosti grada uslovnim obavezama i drugim fiskalnim rizicima, uključujući i mogući valutni rizik u odnosu na neizmirene obaveze po kreditima. Obzirom da se ova dimenzija odnosi isključivo na direktne uslovne obaveze, ocena je: „Nije primenljivo“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-10 (M2)	B+	
10.1. Praćenje rada javnih preduzeća	B	Revidirani godišnji finansijski izveštaji objavljuju se do kraja juna svake godine, ali se ne objavljuje konsolidovani pregled.
10.2. Praćenje rada jedinica lokalne samouprave	A	Završni račun opštine Sevojno se objavljuje 9 meseci nakon završetka godine.
10.3. Uslovne obaveze i drugi fiskalni rizici	Nije primenljivo	Užice nema direktnih uslovnih obaveza.

PI-11 Upravljanje javnim investicijama (M2)

11.1 Ekonomska analiza investicionih projekata

U skladu sa nedavno usvojenom Uredbom Vlade, potrebna je ekonomska ocena projekata čija cena prelazi 500.000 evra, ali obećani softver koji bi trebalo da se koristi za tu namenu nije obezbeđen. U svakom slučaju, retki su projekti lokalnih samouprava dovoljno veliki da se na njih primenjuje ova Uredba. Osim ovoga, ne postoje druge smernice na nacionalnom nivou za ocenu projekata, a nema ni obaveze nezavisne analize projekata. Gradsko veće priznaje da je potrebno unaprediti strateško planiranje javnih investicija. U međuvremenu je jedini kapitalni projekat (čija je vrednost bila veća od 1% gradskih rashoda) u periodu 2015-2017. bila izgradnja postrojenja za prečišćavanje vode „Petar Antonijević“, u vrednosti od 400 miliona dinara koju su zajedno finansirali Republika i grad Užice. Za ovaj projekat je urađena ekonomska analiza od strane instituta „Jaroslav Černi“ a nalazi analize su objavljeni. Međutim, usled odsustva nekih opštijih smernica u vezi sa ekonomskim analizama, ocena je: „C“.

11.2. Odabir investicionih projekata

Ne postoje niti objavljeni niti neobjavljeni standardni kriterijumi za odabir projekata, ali projekte koje predloži gradonačelnik kao predsednik Gradskog veća, mora odobriti Gradsko veće. Ocena: „C“.

11.3. Utvrđivanje troškova investicionih projekata

Kapitalni troškovi investicionih projekata i svi tekući povezani troškovi za tekuću i naredne dve budžetske godine obuhvaćeni su budžetskom dokumentacijom. Dalja analiza dokumentacije je potvrdila da su, takođe, navedeni kapitalni troškovi za svaki godinu u punom obimu. Ocena: „B“.

11.4. Praćenje realizacije investicionih projekata

Gradske službe prate ukupne troškove i fizičku realizaciju projekata. Godišnji izveštaj o javnim investicijama podnosi se Skupštini grada nakon čega se i objavljuje kao deo izveštaja o izvršenju budžeta. U sistem izveštavanja gradskog rukovodstva uključene su sledeće organizacione jedinice: Gradska uprava za urbanizam, izgradnju i imovinsko-pravne poslove, Gradska uprava za finansije, Gradska uprava za infrastrukturu i razvoj i Služba za javne nabavke. Period izveštavanja zavisi od kapitalnog projekta i faze implementacije. Uobičajeno je da se izveštava na nedeljnom i mesečnom nivou, kao i kvartalno. U slučaju potrebe, izveštavanje se vrši i češće. Ocena: „B“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-11 (M2)	C+	
11.1. Ekonomska analiza investicionih projekata	C	Za jedini kapitalni projekat urađen u periodu 2015-2017. urađena je i objavljena nezavisna ekonomska analiza. Međutim, ne postoje opšte smernice u vezi sa ekonomskim analizama investicionih projekata, bilo da se odluka o njima donosi na gradskom ili centralnom nivou.
11.2. Prioritizacija investicionih projekata	C	Projekte prioritizuje Gradsko veće.
11.3. Utvrđivanje troškova investicionih projekata	B	Projekcije kapitalnih troškova projekata u punom obimu date su u budžetskoj dokumentaciji, zajedno sa iznosima namenjenim za potrošnju – kapitalnim i tekućim - 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). Ocena: „B“.

12.2. Praćenje nefinansijske imovine

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

12.3. Transparentnost otuđenja imovine

Za prodaju gradske imovine potrebna je saglasnost republičke Direkcije za imovinu, kao i Gradskog veća, a takva prodaja se sprovodi putem prikupljanja ponuda. Međutim, informacije o prvobitnim kupovnim cenama, prodajnim cenama i izabranim ponuđačima nisu obuhvaćene bilo kojim delom budžetske dokumentacije, finansijskih ili drugih izveštaja. Ove informacije su dostupne na zasedanjima Skupštine grada koja su otvorena za javnost. 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

Evidencija Gradske uprave za finansije je potpuna i sve informacije o neizmirenim obavezama, plaćenju kamati i otplatama glavnice mesečno se dostavljaju rukovodstvu grada i Ministarstvu finansija. 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 savršeni na mesečnom nivou, a sveobuhvatni statistički izveštaji i izveštaj o upravljanju dugom se pripremaju svakog meseca.

Pored toga, ove informacije se objavljuju na godišnjem i polugodišnjem nivou kao deo izveštaja o izvršenju budžeta (npr. <http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/>). 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.). 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

Smernice za proceduru zaduživanja i druge transakcije u vezi sa zaduživanjem definisane su Zakonom o budžetskom sistemu, Zakonom o javnom dugu i odlukama jedinice lokalne samouprave. Odluka opštine Knjaževac je da se zadužuje samo radi finansiranja investicija. U skladu sa Zakonom o javnom dugu (član 33), postoji tačno određena procedura koja obuhvata odobrenje Skupštine grada pre nego što Gradska uprava za finansije zatraži saglasnost od Ministarstva finansija. Ministarstvo je dužno da u roku od 15 dana od dana podnošenja zahteva za saglasnost da mišljenje. Za upravljanje opštinskim dugom je nadležna je Gradska uprava za finansije. Član 36 Zakona o javnom dugu ograničava zaduživanje nižih nivoa vlasti na 50% ostvarenih prihoda u prethodnoj godini.

Saglasnost Skupštine grada mora biti dobijena pre podnošenja zahteva za saglasnost Ministarstvu finansija. Zaduzivanje organizacija čiji je osnivač grad zahteva odobrenje Skupštine i ti podaci su obuhvaćeni kvartalnim izveštajima koje Gradska uprava za finansije dostavlja centralnom nivou. Lokalnim samoupravama je zabranjeno da daju garancije za zaduzivanje JP. Ukupan neplaćeni dug mora biti u okvirima do 50 odsto prihoda u prethodnoj godini (Zakon o javnom dugu, član 26, videti dimenziju 13.3 u nastavku). Ocena: „A“.

13.3. Strategija upravljanja dugom

Usvojena politika Grada je da ukupni dug ne treba da pređe 25 odsto prihoda (maksimalna vrednost utvrđena Zakonom o javnom dugu je 50 odsto rashoda iz prethodne godine), a da otplata kamate ne pređe 8 odsto prihoda. Otplata kamate u 2017. iznosila je manje od jedan odsto ukupnih prihoda i tek nešto više od dva odsto izvornih prihoda Grada. Međutim, nije objavljena strategija upravljanja dugom koja bi sadržavala ciljeve u pogledu ročnosti duga, kamatnih stopa ili izloženosti valutnom riziku. U odsustvu takve objavljene strategije, ocena je „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Objašnjenje za ocenu iz 2018.
PI-13 (M2)	B	
13.1. Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama	A	Sva evidencija o neizmirenim obavezama, plaćenju kamati i otplatama glavnice je potpuna i ažurna.
13.2. Odobravanje duga i garancija	A	Za zaduzivanje je potrebno odobrenje Ministarstva finansija 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 „ne koristi se“ (NK).

14.2. Fiskalne projekcije

Budžetska dokumentacija obuhvata detaljne podatke o prihodima (po vrsti) i rashodima za budžetsku i dve naredne godine, uključujući i osnovne pretpostavke (koje dostavlja republička vlast), ali ne podrazumeva objašnjenje razlika u odnosu na projekcije iz prethodne godine. Ocena: „B“.

14.3. Analiza makroekonomske i fiskalne osetljivosti

Nisu vršene analize uticaja alternativnih budućih ekonomskih scenarija na grad. Ocena: „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-14 (M2)	C	
14.1. Makroekonomske projekcije	Ne koristi se	Grad koristi projekcije republičke vlasti.
14.2. Fiskalne projekcije	B	Projekcije se objavljuju za naredne tri godine, ali bez obrazloženja za odstupanje od projekcija iz prethodne godine.
14.3. Analiza makroekonomske i fiskalne osetljivosti	D	Ne razmatraju se alternativni fiskalni scenariji.

PI-15 Fiskalna strategija (M2)

15.1. Fiskalni uticaj predloga javnih politika

Projekcije za drugu i treću budžetsku godinu se prave na osnovu stope očekivanih prihoda po različitim osnovama u odnosu na ukupne prihode, kao i raspodelu sredstava po različitim programskim rashodima. Rashodi se projektuju uzimajući u obzir akcione planove pripremljene u okviru Strategije održivog razvoja grada Užica za period 2012-2020., koji sadrže i detaljne vrednosti investicionih projekata. Projekcije se podnose Skupštini grada zajedno sa predlogom budžeta za neposrednu narednu godinu. Ocena: „A“.

15.2. Usvajanje fiskalne strategije

Budžetska dokumentacija sadrži kvantifikovane fiskalne ciljeve za naredne tri godine zajedno sa detaljnim prikazom planiranih prihoda i rashoda. Smatramo da se ovo može izjednačiti sa fiskalnom strategijom. Ocena: „B“.

15.3. Izveštavanje o fiskalnim ishodima

Budžetska dokumentacija ne sadrži obrazloženje odstupanja od ciljanih vrednosti za tekuću godinu (npr. promene za podatke iz 2017. objašnjene su uz budžet za 2018.), a nisu rađeni ni interni izveštaji o napretku u ostvarivanju ciljeva. Ocena je „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-15 (M2)	B	
15.1. Fiskalni uticaj predloga javnih politika	A	Budžetska dokumentacija sadrži ocenu fiskalnog uticaja svih promena prihoda i rashoda u naredne tri godine.
15.2. Usvajanje fiskalne strategije	B	Budžet sadrži kvantifikovane fiskalne ciljeve za naredne tri godine.
15.3. Izveštavanje o fiskalnim ishodima	D	U budžetskoj dokumentaciji ne obrazlažu se odstupanja od ciljanih vrednosti za tekuću godinu.

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

16.1. Srednjoročne procene rashoda

U predstavljenom budžetu navode se procene rashoda za budžetsku i naredne dve godine prema administrativnoj, ekonomskoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji. Budžet i ostala relevantna

dokumentacija se redovno objavljuje na zvaničnoj veb stranici gradske uprave: <http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/>. Ocena: „A“.

16.2. Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda

Gradska uprava za finansije određuje maksimalne iznose u uputstvu za izradu odluke o budžetu bez prethodne zvanične diskusije sa Većem. Ocena: „D“.

16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta

Grad je objavio Strategiju održivog razvoja grada Užica 2012-2020. sa relevantnim akcionim planovima za realizaciju, uključujući i Plan investicija sa detaljnim troškovima za narednih 5 godina. Strategija je relevantna za sve gradske uprave. Planovi obuhvataju i tekuće troškove razvoja različitih usluga. Uputstvo za pripremu budžeta daje instrukcije svim korisnicima budžeta da svoje rashode planiraju u skladu sa akcionim planovima. Istovremeno, veći deo predloga politike rashoda u budžetu je u skladu sa Strategijom, dok neki od predloga politika nisu obuhvaćeni Strategijom i naknadno su priključeni usled različitih potreba. Ocena: „B“.

16.4. Poklapanje budžeta i procena iz prethodne godine

Budžetska dokumentacija ne sadrži obrazloženja za odstupanja od podataka za iste vremenske periode prethodne godine. Ocena: „D“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-16 (M2)	C+	
16.1. Srednjoročne procene rashoda	A	U godišnjem budžetu navode se rashodi za budžetsku i naredne dve godine prema administrativnoj, ekonomskoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji.
16.2. Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda	D	Gradska uprava za finansije određuje maksimalne iznose za budžetske korisnike bez diskusije sa Većem.
16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta	B	Postoje veze između razvojne strategije grada i srednjoročnih budžeta za veći deo rashoda.
16.4. Poklapanje budžeta i procena iz prethodne godine	D	Budžetska dokumentacija ne sadrži obrazloženja za odstupanja od podataka za iste vremenske periode prethodne godine.

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 predviđanja iz prethodne godine. Iako uputstvo Ministarstva finansija ne stiže u planiranim rokovima, budžetski korisnici uspevaju da urade svoje planove u datim rokovima. Ocena je „B“.

17.2. Smernice za pripremu budžeta

Godišnje maksimalne iznose budžeta donosi Gradska uprava za finansije za sve gradske uprave i indirektno korisnike budžeta, bez prethodne diskusije sa Većem. Ukupni budžetski rashodi su dati za celu

godinu. Veće zvanično razmatra ove iznose i odobrava ih tek pošto su svi detalji procena već utvrđeni. Ocena je „C“.

17.3. Dostavljanje budžeta Skupštini grada

Predlozi budžeta dostavljeni su Skupštini 9. decembra 2015., 14. decembra 2016., i 6. 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.	Objasnenje za ocenu iz 2018.
PI-17 (M2)	C	
17.2. Budžetski kalendar	B	Budžetski korisnici uspevaju da urade svoje planove u datim rokovima.
17.2. Smernice za pripremu budžeta	C	Veće razmatra predloge budžeta tek pošto ih Gradska uprava izradi.
17.3. Dostavljanje budžeta Skupštini Opštine	D	Predlozi poslednja tri budžeta dostavljeni su Skupštini manje od mesec dana pre isteka godine.

PI-18 Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom (M1)

18.1. Obim nadzora nad budžetom

Tokom period 2015-2017., Skupština grada razmatrala je fiskalne politike i ukupne iznose, kao i informacije o prihodima i rashodima za narednu godinu, obzirom da su prelagana manja dodatna zaduživanja. Međutim, srednjoročna perspektiva nije uzimana 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 organizovane su neposredno pre dostavljanja nacrta budžeta Skupštini u svakoj od poslednje tri godine (2015-2017.). Nacrti budžeta su objavljivani na zvaničnom sajtu gradske uprave, a gradonačelnik je pozvao građane da daju svoje komentare koji su potom razmatrani na Gradskom veću pre finalizacije nacrta budžeta. Od 2018. godine, Zakon o lokalnoj samoupravi uvodi obavezne konsultacije sa javnosti. 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., 22. 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 aroprijacije za svaku programsku aktivnost u iznosu od najviše 10% odobrenih sredstava, uz odobrenje Veća. Za značajnije promene neophodan je rebalans budžeta. Ove odredbe se poštuju. Godišnje instrukcije o budžetu ne donose nove restrikcije po pitanju preraspodele sredstava. Skupština je do sada usvajala rebalanse budžeta samo jednom ili dva puta godišnje. Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Objasnenje za ocenu iz 2018.
PI-18 (M1)	B+	

18.1. Obim nadzora nad budžetom	B	Skupština razmatra zbirne fiskalne informacije i prihode i rashode za narednu godinu, ali se ne bavi srednjoročnim projekcijama.
18.2. Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom	A	Skupština sledi uhodane procedure, uključujući razmatranje na posebnom odboru. Postoji i mehanizam za organizovanje javne rasprave.
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.

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 (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 u okviru ovog pokazatelja koji se odnose na utvrđivanje poreskih obveznika i potrebu za poreskom kontrolom, istragom i prinudnom naplatom. Shodno tome, ova procena se odnosi samo na izvore prihoda utvrđene gradskim odlukama.

PI-19 Upravljanje javnim prihodima (M2)

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

I fizičkim i pravnim licima koja su obveznici poreza obezbeđuju se 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 obveznicima koji duguju preko 10.000 RSD šalju se i opomene. Poreski obveznici imaju mogućnost da provere stanje na svom poreskom računu posredstvom interneta. Mali broj žalbi (manje od 100) podnosi se godišnje na poreska rešenja. 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 komisija za žalbe pri Ministarstvu finansija, mada žalbena procedura nije u potpunosti nezavisna i transparentna. Poreski obveznici su potpuno informisani o žalbenom postupku i procedurama. Obaveštenje koje grad dostavlja fizičkim licima obveznicima poreza sadrži detaljno uputstvo u slučaju žalbenog postupka. I fizička i pravna lica poreski obveznici mogu dobiti informacije ili putem telefona ili lično dolaskom u službu lokalne poreske uprave. Informacije su date i na zvaničnom veb sajtu gradske uprave: <http://uzice.rs/provera-obaveza-po-osnovu-javnih-prihoda-koje-administrira-lpa/>. Pored toga, Ministarstvo finansije sa svojim službama (<https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/sektor-za-drugostepeni-poreski-i-carinski-postupak/>) pruža informacije preko telefona ili lično u četiri najveća grada u Srbiji. Ocena: „A“.

19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode

Lokalna poreska administracija, koja naplaćuje preko 50 odsto izvornih prihoda grada, sveobuhvatno i sistematski pristupa značajnijim rizicima po naplatu prihoda koji iznose 80% naplate poreza. Neprijavljena imovina se utvrđuje tako što se neprekidno sprovode mere za povećanje broja poreskih obveznika putem ortofotografije i unakrsne provere sa drugim registrima, uključujući registre privrednih subjekata i registre banaka. Tako je broj fizičkih lica-obveznika poreza povećan sa 16.000 u 2009. na 31.000 u 2018. Kako bi omogućili tačne podatke u izjavama, poreske prijave oko 400 pravnih lica-obveznika koji su 2017. činili 40 odsto ukupnog broja obveznika ispituju se u određenoj meri. 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. Godišnje se kontroliše oko 2.000 poreskih obveznika-fizičkih lica, u skladu sa prethodno definisanim planom. Troje zaposlenih u lokalnoj poreskoj upravi vrši prioritizaciju naplatu većih iznosa docnji. Međutim, kako svi planovi unapređenja naplate javnih prihoda nisu objedinjeni u jedan dokument, a većina planiranih revizija i istraga je realizovana, ocena je: „C“.

19.4. Praćenje docnji vezanih za javne prihode

Kao i mnoge druge lokalne samouprave, Užice 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 3.6. u daljem tekstu.

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

U 000 RSD

	Docnje na dan 1.1.2016.	Iznos utvrđen u 2016.	Iznos naplaćen u 2016.	Docnje na dan 1.1.2017.	Iznos utvrđen u 2017.	Iznos naplaćen u 2017.	Docnje na dan 1.1.2018.
Porez na imovinu							
Fizička lica	109.297	109.481	105.594	138.816	97.296	98.272	143.603
Pravna lica	261.393	113.895	134.526	249.762	138.211	122.288	285.608
Naknada za zaštitu životne sredine	11.641	12.639	19.763	13.706	12.492	20.564	14.752
Taksa za isticanje imena firme	46.343	39.197	37.388	44.391	35.948	38.393	49.821
Taksa za korišćenje javnih površina	15.569	11.058	6.995	19.053	7.542	9.064	20.613
Ukupno	444.243	286.270	304.266	465.728	291.489	288.581	514.397

Izvor: Grad Užice, Gradska uprava za finansije

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 tako docnje porasle u skromnom iznosu. Čini se da je Užice uopšteno govoreći uspešno u naplati velike većine javnih prihoda koji se utvrde svake godine, a čak i u smanjenju neizmirene glavnice jer u mnogim slučajevima naplata premašuje utvrđeni iznos. Pa ipak, ukupan iznos nastavlja da raste zbog

primene konformne kamate na stare dugove. 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 2017. godine iznosile 178 odsto iznosa naplaćenog tokom te godine, 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 obavješavaju o svojim obavezama.
19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode	A	Stalno se preduzimaju mere za umanjeње rizika vezanog za javne prihode koji potiče od poreza na imovinu a koji iznose 75% svih poreza koje grad prikuplja.
19.3. Kontrola i istraga vezana za javne prihode	C	Postoje aktivnosti na unapređenju naplate koje se odnose na većinu javnih prihoda, a sprovode se i planovi poreske kontrole, ali nisu objedinjeni u jedan dokument.
19.4. Praćenje docnji vezanih za javne prihode	D	Docnje vezane za javne prihode iznosile su u 2017. godini 178 % naplate iz te godine.

PI-20 Računovodstvo javnih prihoda (M1)

20.1. Podaci o naplati javnih prihoda

Svi prihodi se uplaćuju na račun Grada u sistemu KRT kojim upravlja Ministarstvo finansija. U okviru ovog sistema prikupljaju se potpuni podaci o svakom prilivu. Gradska uprava za budžet dostavlja Veću i Ministarstvu finansija mesečni izveštaj podeljen po vrsti prihoda. Ocena: „A“.

20.2. Transfer naplaćenih javnih prihoda

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

20.3. Usaglašavanje računa javnih prihoda

Vrši se potpuno mesečno usaglašavanje utvrđenih i naplaćenih prihoda, docnji i uplata u sistem KRT u roku od četiri nedelje nakon završetka meseca. Pojedinačni računi poreskih obveznika se u evidenciji grada ažuriraju i usaglašavaju kako uplate pristižu. Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-20 (M1)	A	
20.1. Podaci o naplati javnih prihoda	A	Gradska uprava za 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 gotovinski 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

Gradska uprava za finansije određuju kvartalne kvote (jedan kvartal unapred) budžetskim korisnicima kojima se dozvoljava izvršenje relativno većih rashoda u drugoj polovini godine. Informaciono-komunikacioni sistem omogućava potpunu kontrolu rashoda budžetskih korisnika u skladu sa ovim odobrenim okvirima. Finansijske rezerve grada mu omogućavaju da uveri budžetske korisnike da sve odobrene budžetske aroprijacija za datu godinu mogu u svakom trenutku biti iskorišćene za preuzimanje obaveza, iako korisnici budžeta moraju osigurati da se plaćanje uskladi sa sredstvima na raspolaganju. Ocena: „A“.

21.4. Značaj izmena budžeta u toku godine

Skupština usvaja rebalans budžeta dva puta godišnje uz puno poštovanje načela transparentnosti. (Rebalans budžeta nije potreban za korišćenje namenskih transfera o kojima grad nije obavješten pre početka svake fiskalne godine). U 2017. godini realizovana su dva rebalansa budžeta, jedan u julu, drugi u oktobru mesecu. Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-21 (M2)	A	
21.1. Konsolidacija gotovinskih salda	A	Sva gotovinska salda se vode u sistemu KRT.
21.2. Izrada projekcija gotovinskih tokova i njihovo praćenje	B	Projekcija gotovinskih tokova se ažurira kvartalno.
21.3. Podaci o maksimalnim iznosima obaveza	A	Budžetski korisnici u svakom trenutku mogu preuzeti obaveze do visine svojih aroprijacija.
21.4. Značaj izmena budžeta u toku godine	A	Skupština usvaja 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

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

docnji (<https://www.mfin.gov.rs/tip-dokumenta/pregled-iz-rino/>). Grad nije imao docnje u periodu 2015-2017. Ocena: „A“.

22.2. Praćenje docnji na strani rashoda

Izvođači radova i dobavljači registruju fakture direktno u Centralni registar faktura Uprave za trezor, koji prati vremenske rokove u vezi sa plaćanjem i obustavlja transfere ustupljenih poreskih prihoda ako ti računi ne budu plaćeni u propisanom roku. Ocena: „A“.

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

PI-23 Kontrola rashoda za plate (M1)

23.1. Povezanost platnog spiska i evidencije zaposlenih

Vlada Republike Srbije postavlja ograničenja u vezi sa brojem zaposlenih u gradskim upravama, uključujući i zaposlene u lokalnim javnim preduzećima. Na osnovu odobrenog spiska zaposlenih, plate svega 550 zaposlenih u gradskoj upravi i indirektnim korisnicima budžeta (uključujući i predškolsku ustanovu), se finansiraju iz budžeta grada. Zapošljavanje i unapređenje zaposlenih se kontroliše spiskom radnih mesta koji odobrava gradonačelnik u okviru maksimalnog broja zaposlenih koji određuje Vlada. 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, koji posebno kontroliše isplatu plata. Indirektni budžetski korisnici odgovorni su za upravljanje svojim ljudskim resursima i za davanje uputstva Gradskoj upravi za finansije za izmene platnog spiska. Nadzor nad platnim spiskom za direktne i indirektno budžetske korisnike vrši rukovodilac Gradske uprave za finansije i on se usaglašava jednom mesečno u odnosu na promene iz prethodnog meseca. Platni spisak je upotpunjen kompletnom dokumentacijom u slučaju bilo kakvih izmena dosijea zaposlenih svakog meseca i proverava se u odnosu na podatke iz prethodnog meseca. Ocena: „B“.

23.2. Upravljanje promenama platnog spiska

Elektronski platni spisak se ažurira jednom mesečno i odražava promene evidencije zaposlenih koje se čuvaju i u papirnom i u elektronskom obliku. Gradska uprava za finansije koja upravlja platnim spiskom je potvrdila 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 objašnjeno u odeljku 23.1, postoji stroga hijerarhijska kontrola izmena evidencije zaposlenih i platnog spiska koje omogućavaju integritet podataka i uvek ostavljaju revizorski trag. Svega tri zaposlena imaju pristup platnom spisku. DRI je revidirala uzorak transakcija po platnom spisku u 2018. i nije donela preporuke za vršenje izmena u ovom sistemu. Ocena: „A“.

23.4. Revizija platnog spiska

Podaci o zaposlenima u svim JLS podležu eksternom inspekcijskom nadzoru koji jednom godišnje vrši republička vlast da bi se utvrdilo da li su sva radna mesta sistematizovana, da li zaposleni zaista rade na tim radnim mestima i da li su zarade pravilno utvrđene u skladu sa stručnom spremom i radnim stažem zaposlenih. Nedavno izrađen izveštaj sa nalazima interne revizije sadrži preporuku da svi zaposleni budu

dužni da potpisuju svoje listiće za isplatu zarada kao dodatan način da se obezbedi da sredstva zaista stižu do onih kojima su namenjena. 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 su veoma retke.
23.3. Interna kontrola platnog spiska	A	Postoji stroga hijerarhijska kontrola izmena evidencije zaposlenih i platnog spiska koje uvek ostavljaju revizorski trag.
23.4. Revizija platnog spiska	A	Vrši se sistematski godišnji inspekcijski nadzor svih podataka o zaposlenima kako bi se osiguralo da su radna mesta sistemativizovana 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 tačni su i potpuni, ali ne obuhvataju javne nabavke preduzeća čiji je osnivač grad (u iznosu od 800 miliona RSD godišnje, kako je navedeno u tabeli 2.14). Ukupni godišnji rashodi na ime robe i usluga i kapitalnih rashoda u 2017. su bili 1.300 miliona dinara (videti tabelu 2.11). Ukupna vrednost ugovora zaključenih u 2017. odgovara (videti tabelu 3.4) okvirno odgovara polovini razlike između ukupnih rashoda za robu, usluge i kapitalne rashode i godišnjih plaćanja JP. Stoga ostaje nedoumica da li baza obuhvata više od polovine plaćanja koji se ne odnose na JP. Ocena: „C“.

24.2. Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki

Javne nabavke sprovedene 2016. i 2017. godine neposredno finansirane iz gradskog budžeta sumirane su u tabeli 3.4 u daljem tekstu. Nijedan ugovor nije potpisan nakon sprovedenog pregovaračkog postupka sa jednim ponuđačem. Svi postupci javnih nabavki male vrednosti oglašeni su na internet stranici grada i Portalu javnih nabavki. Međutim, razlika između godišnje vrednosti ugovora i ukupnih rashoda za robu i usluge i kapitalne investicije ukazuje na to da je manje od 60% tih rashoda realizovano putem kompetitivne procedure, te je stoga ocena „D“.

Tabela 3.4: Javne nabavke, 2016-2017.

U 000 RSD

2016.	Roba	Usluge	Radovi
Otvoreni postupak	9.145 (4)	42.300 (14)	177.764 (74)
Javna nabavka male vrednosti	13.404 (12)	2.381 (5)	7.258 (6)
Pregovarački postupak	22.549 (16)	44.681 (19)	185.022 (80)
Ukupno	9.145 (4)	42.300 (14)	177.764 (74)
2017.			
Otvoreni postupak	6.040 (3)	35.884 (12)	117.105 (88)
Javna nabavka male vrednosti	22.877 (15)	36.056 (20)	18.765 (14)
Pregovarački postupak	-	-	2.364 (2)
Ukupno	28.917 (18)	71.940 (32)	138.234 (104)

Izvor: Grad Užice, Gradska uprava za finansije

24.3. Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama

Pet od šest ključnih elemenata informacija su u principu dostupne javnosti (pravni i regulatorni okvir, planovi javnih nabavki, pozivi za podnošenje ponuda, podaci o zaključenim ugovorima i podaci o rešavanju po žalbama). Planovi javnih nabavki, pozivi za podnošenje ponuda i zaključeni ugovori se objavljuju na Portalu javnih nabavki i internet stranici grada bez zakašnjenja, dok rezultat žalbenih postupaka objavljuje republička Komisija za zaštitu prava ponuđača (videti 24.4 u nastavku teksta). Kao što je pojašnjeno u odeljku 24.1, upitno je da li su podaci o planu javnih nabavki, javnim pozivima i dodeli ugovora potpuni. Godišnji statistički podaci o realizovanim javnim nabavkama se ne objavljuju, tako da nema dovoljno objavljenih podataka kojima bi se opravdala veća ocena. Ocena: „C“.

24.4. Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki

Republička Komisija za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki zadovoljava svih 6 kriterijuma: ona ni na koji način nije uključena u donošenje odluka o javnim nabavkama, njene takse ne onemogućavaju pristup postupku, sledi definisane procedure, ima pravo da obustavi postupak javne nabavke, donosi odluke u propisanim rokovima i njene odluke 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)	C+	
24.1. Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki	C	Zabeležene vrednosti ugovora odgovaraju polovini rashoda za robu, usluge i kapitalne rashode koji nisu plaćanja JP.
24.2. Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki	D	Dobar deo javnih nabavki nije sproveden putem konkurentnog postupka.
24.3. Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama	C	Dostupno je pet od ukupno šest elemenata; nedostaju samo godišnji statistički podaci o javnim nabavkama. Iako je upitno da li su podaci o planu javnih nabavki, javnim pozivima i dodeli ugovora potpuni, pokrivaju više od polovine postupaka javnih nabavki.
24.4 Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	A	Republička Komisija 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 gradske Odluke o organizaciji gradske uprave. DRI izveštaj za 2017. godinu nije ukazao na manjkavosti u ovom segmentu. Ocena: „A“.

25.2. Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda

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

25.3. Poštovanje propisa i procedura vezanih za isplatu

Sva plaćanja se vrše preko Uprave za trezor, koja će izvršiti plaćanja po ugovoru tek ukoliko su nalozi za plaćanje u odgovarajućem formatu i sa dvostrukim potpisom, kao i dodatnom dokumentacijom koja

opravdava svako plaćanje. DRI izveštaj za 2017. godinu nije ukazao na manjkavosti u ovom segmentu. 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	A	Novi informacioni sistem sprečava preuzimanje obaveza bez budžetske aproprijacije i dostupne gotovine.
25.3. Poštovanje propisa i procedura vezanih za isplatu	A	Sva plaćanja se vrše ispravno i u skladu sa zakonom.

PI-26 Interna revizija (M1)

26.1. Obuhvat interne revizije (IR)

U Užicu postoji funkcija interne revizije od 2013. godine. Angažovano je dvoje internih revizora sa stručnim kvalifikacijama i još troje zaposlenih koji su još uvek na obuci. Interna revizija obuhvata gradsku upravu i indirektno budžetske korisnike, kao i JKP „Vodovod“, u skladu sa posebnom poveljom potpisanom sa gradonačelnikom. Budući da su internom revizijom obuhvaćeni svi budžetski prihodi i rashodi, ocena je „A“.

26.2. Priroda revizije i standarda koji se primenjuju

Revizije se usredsređuju na performanse sistema i sprovode se u skladu sa međunarodnim strukovnim standardima, uz punu konsultaciju sa subjektima revizije pre izrade konačnih izveštaja. Revizije sprovedene u 2017. godini su uglavnom bile usmerene na upravljanje javnim nabavkama i rad kulturnog centra. Ocena: „A“.

26.3. Vršenje interne revizije i izveštavanje

Postoji trogodišnji strateški plan u skladu sa kojim se izrađuje godišnji plan revizije koji odobrava gradonačelnik. 20 odsto kapaciteta je rezervisano za eventualne hitne prioritete gradonačelnika. Plan za 2017. godinu je realizovan u potpunosti (sprovedeno je pet revizija) a izveštaji su podneti gradonačelniku, Centralnoj jedinici za harmonizaciju pri Ministarstvu finansija i subjektima revizije. Ocena: „A“.

26.4. Odgovor na internu reviziju

Vremenski okvir za sprovođenje preporuka usaglašen je sa subjektima revizije a napredak u njihovoj realizaciji prati funkcija interne revizije. Od 104 preporuke date u 2017. godini, do oktobra 2018. realizovano je 85, dok je realizacija ostalih planirana za narednu godinu. Ocena „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-26 (M1)	A	
26.1 Obuhvat interne revizije (IR)	A	Obuhvaćeni su svi budžetski rashodi.
26.2. Priroda revizije i standarda koji se primenjuju	A	Revizijom se prate performanse sistema a ona se sprovodi u skladu sa međunarodnim strukovnim standardima.
26.3. Vršenje interne revizije i izveštavanje	A	Planovi revizije se sprovode a izveštaji podnose subjektima revizije, Gradskoj upravi za finansije, Centralnoj jedinici za harmonizaciju i gradonačelniku.

26.4. Odgovor na internu reviziju	A	Vremenski okvir za sprovođenje preporuka usaglašen je sa subjektima revizije.
-----------------------------------	---	---

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 kroz KRT uz svakodnevno usaglašavanje podataka banke i grada.
27.2. Privremeni računi	Nije primenljivo	Ne postoje privremeni računi.
27.3 Računi akontacionih plaćanja	C	Akontaciona plaćanja izvođačima radova knjiže se u skladu sa situacijama, a neizmireni iznosi se usaglašavaju na kraju godine.
27.4. Procesi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka	B	Pristup podacima i izmene su ograničene i evidentiraju se uz postojanje revizorskog traga.

PI-28 Budžetski izveštaji u toku godine (M1)

28.1 Obuhvat i uporedivost izveštaja

Sistem Trezora sadrži sve informacije potrebne za izradu izveštaja o prihodima i rashodima, prema svim klasifikacijama, u svakom trenutku. Izrađuju se mesečni izveštaji o prihodima i rashodima prema ekonomskoj klasifikaciji kojima su u potpunosti obuhvaćeni indirektni budžetski korisnici. Izveštaji istog nivoa detaljnosti kao prvobitni budžet objavljuju se na šest i devet meseci. Mesečni izveštaji sa detaljnim

podacima prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji podnose se Ministarstvu finansija u roku od 15 dana od isteka svakog meseca u skladu sa pravilnikom Ministarstva finansija o izveštavaju. Ocena: „A“.

28.2. Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine

Izveštaje izrađuje Gradska uprava za 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 funkcionalnom, programskom, administrativnom i ekonomskom klasifikacijom.
28.2. Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine	A	Izveštaji se dostavljaju Ministarstvu finansija u roku od 15 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. Međutim, izveštaj ne obuhvata i materijalna sredstva. Ocena: „B“.

29.2. Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju

Član 78 i 79 Zakona o budžetskom sistemu nalažu da Skupština grada mora da do 15. juna usvoji revidirane finansijske izveštaje grada i gradske opštine, a da se konsolidovani izveštaj podnese Ministarstvu finansija do 1. jula. Užice je ispoštovalo ovaj rok u pogledu revizije za 2015. i 2016. godinu (finansijski izveštaji su podneti eksternoj reviziji u prvoj nedelji aprila 2015. i 2016.) kada je vršena komercijalna revizija. Ovi izveštaji obuhvataju bilans stanja i finansija kao i prihode i rashode, kao i usklađivanja različitih izveštaja i belešku o računovodstvenim politikama. Završni računi se mogu finalizirati tek nakon što svi direktni i indirektni korisnici budžeta podnesu svoje izveštaje (do 31. marta), i to predstavlja polaznu osnovu za reviziju. 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 sprovedi finansijsku reviziju u veoma kratkom roku da bi se ispoštovali propisani rokovi. Ukoliko DRI odluči da vrši reviziju JLS, ima više vremena za kompletan postupak. U svakom slučaju, izveštaj o završnom računu je dostupan za reviziju 4 meseca nakon isteka godine. DRI je reviziju 2017. godine započela 7. februara 2018. na osnovu projekcija budžetskih rashoda. Kompletan finansijski izveštaj sa bilansom stanja i izveštajem o toku gotovine je podnet pre kraja aprila meseca 2018. Ocena „B“.

29.3. Računovodstveni standardi

Godišnji finansijski izveštaji se izrađuju u skladu sa aktom Ministarstva finansija iz 2006. godine. Finansijski izveštaji grada Užice 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 i odgovaraju standardima propisanim *Pravilnikom o načinu pripreme, sastavljanja i podnošenja finansijskih izveštaja korisnika budžetskih sredstava, korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i budžetskih fondova*¹⁰ i vladinom *Uredbom o budžetskom računovodstvu*¹¹. Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-29 (M1)	B+	
29.1. Sveobuhvatnost godišnjih finansijskih izveštaja	B	Izveštaji sadrže potpune informacije o prihodima i rashodima, finansijskoj aktivi i pasivi i izveštaj o gotovinskim tokovima.
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, ali razlike u odnosu na IPSAS nisu obrazložene.

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, a koji obraćaju vrlo malo pažnje na funkcionisanje sistema ili poštovanje zakonskih obaveza. Međutim, DRI je u Užicu 2017. godine sproveda reviziju finansijskih izveštaja u skladu sa standardima ISSAI, što je podrazumevalo ispitivanje funkcionisanja sistema i kontrolnih rizika i pri čemu nisu otkrivena bitniji problemi. Za ocenu „C“ prema metodologiji iz 2016. neophodno je da više od polovine ukupnih rashoda u periodu od tri godine 2015-2017. bude obuhvaćeno temeljnom revizijom u skladu sa međunarodnim standardima. Obzirom da su 2015. i 2016. bile predmet komercijalnih revizija koje nisu usklađene sa međunarodnim standardima, time nije ispunjen kriterijum da više od polovine ukupnih rashoda bude obuhvaćeno temeljnom revizijom, te je ocena „D“.

30.2. Podnošenje izveštaja revizije zakonodavnoj vlasti

Izveštaji komercijalne revizije za 2015. i 2016. godinu dostavljeni su Skupštini u roku od tri meseca od kada je revizor primio nacрте finansijskih izveštaja (izveštaji su za obe godine dati komercijalnom revizoru aprila meseca date godine, a Skupštini u maju mesecu zajedno sa mišljenjem revizora). Izveštaj DRI za 2017. godinu je završen 20. oktobra 2018., kada je postao dostupan i Skupštini grada. Prijem izveštaj za

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*

2017. godinu, uzimajući u obzir i odazivni izveštaj gradske uprave, je bio u okviru šest meseci od prijema nacrtu finansijskih izveštaja. Ocena „B“.

30.3. Naknadno postupanje po izveštajima eksterne revizije

Izveštaj DRI za 2017. godinu je ukazao na greške u priznavanju i proceni imovine u bilansu stanja (izostavljanje imovine, nedostatak informacija o vrednosti akvizicije, pogrešna prijava za umanjeње vrednosti). Greške su ispravljene a grad je osnovao Komisiju za popis imovine koja je izostavljena iz katastra. Odazivni izveštaj grada na nacrt izveštaja revizije iz 2017. godine jasno ukazuje na to da se velika pažnja obraća nalazima DRI, kao i da se delotvorno odgovara na njih, mada ograničenja u pogledu resursa mogu usporiti sprovođenje određenih preporuka. Ocena: „A“.

30.4. Nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI)

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

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-30 (M1)	D+	
30.1. Obuhvat revizije i standardi	D	Revizija DRI sprovodi se u skladu sa međunarodnom standardima, ali u periodu 2015 – 2017. samo je jedna revizija bila temeljna.
30.2. Podnošenje izveštaja revizije Skupštini Opštine	B	Izveštaj DRI za 2017. dostavljen je gradskoj skupštini u roku od 6 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 2017. 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. Međutim, Skupština je imala aktivnu ulogu u realizaciji preporuka iz izveštaja DRI za 2017. godinu. U slučaju 2015. i 2016. revizija finansijskih izveštaja je završena u maju mesecu i izveštaj je podnet Skupštini grada koja je o njemu raspravljala u junu. U slučaju finansijskog izveštaja za 2017. godinu čiju je reviziju vršila DRI, revizija je završena 20. oktobra 2018. godine, a Skupština je razmatrala ovaj izveštaj u junu 2019. Skupština je završila svoje razmatranje izveštaja za 2017. u roku od devet meseci nakon prijema istog. Ocena: „C“.

31.2. Slušanja o nalazima revizije

U slučaju komercijalne revizije, Skupština dobija zvaničnu belešku. Za DRI izveštaj za 2017. godinu i odgovor na nalaze revizije organizovana je Skupštinska rasprava u junu 2019. na kojoj su učestvovali gradonačelnik, zamenik gradonačelnika, gradski većnici i načelnici gradskih uprava. 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

Skupštinska rasprava o DRI izveštaju za 2017. godinu je bila otvorena za javnost kao i sva druga zasedanja Skupštine koja se emituju preko medija i internet prezentacije grada. Grad Užice poseduje elektronski registar svih skupštinskih odluka dostupan na zvaničnoj veb stranici gradske uprave: <http://uzice.rs/elektronski-registar-skupstinskih-odluka/>, kao i jutjub kanal na koje objavljuje sve video zapise sa svakog zasedanja Skupštine: <https://www.youtube.com/channel/UCyV8srXA440bwxgQTh7GJ8A/featured>. Pored toga, skupštinska zasedanja se direktno prenose na lokalnoj televiziji. Ocena: „A“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena 2018.	Obrazloženje za ocenu iz 2018.
PI-31 (M2)	C+	
31.1. Dinamika razmatranja izveštaja revizije	C	Najduži vremenski okvir između prijema izveštaja revizora i razmatranja istog je manji od 9 meseci.
31.2. Slušanja o nalazima revizije	C	Skupština je imala raspravu o izveštaju DRI za 2017. godinu
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	A	Skupštinska rasprava o DRI izveštaju za 2017. godinu je bila otvorena za javnost kao i sva druga skupštinska zasedanja

Poglavlje 4: Zaključci o analizi sistema za upravljanje javnim finansijama

4.1 Objedinjena analiza učinka u upravljanju javnim finansijama

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

4.1.1. Pouzdanost budžeta

2. Ustupljeni porezi na dohodak i drugi ustupljeni porezi sa centralnog nivoa čine najveći deo sredstava koje republika obezbeđuje za Užice, a iznos ovih transfera bio je donekle potcenjen prilikom pripreme budžeta (ocena „A“ za pokazatelj HLG-1.1). Transferi sa centralnog nivoa iznosili su manje od 20 odsto ukupnih priliva sa centralnog nivoa i bili su potcenjeni pošto namenski transferi nisu bili poznati u trenutku pripreme budžeta. Potcenjeni iznosi priliva sa republičkog nivoa bili su dovoljni da se velikim delom nadomesti manjak izvornih prihoda (ocena „D“ za PI-3.1), te su tako ukupni izvršeni rashodi bili za ispod 5 odsto manji od budžeta u dve od tri godine između 2015. i 2017. (ocena „A“ za PI-1). Rashodi iskazani prema funkcionalnoj klasifikaciji bili su relativno stabilni, osim značajnih odstupanja za stanovanje, i to posebno u 2015. i 2016. (PI-2.1), što odgovara nalazu prema kome je varijansa rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji uglavnom posledica značajno nižeg izvršenja kapitalnih rashoda nego što je bilo planirano u toku sve tri godine od 2015. i 2017. (PI-2.2). Rashodi nisu izvršavani iz budžetske rezerve tokom perioda od 2015. do 2017.

4.1.2. Transparentnost javnih finansija

3. Sistem trezora kroz koji prolaze svi prihodi i rashodi lokalne samouprave sadrži dovoljno informacija da se omogući poređenje između budžeta i izvršenja prema administrativnoj, funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji (PI-4). (Međutim, Vlada ne izrađuje takva poređenja za rashode lokalnih samouprava u celini.) Informacije koje se podnose Skupštini grada u okviru predloga budžeta mogle bi se unaprediti tako što bi se pružilo više podataka o kontekstu, zajedno sa rezimeima kojima bi se poredili podaci prema sve tri klasifikacije za prethodnu, tekuću i naredne budžetske godine (PI-5). Prihodi i rashodi javnih komunalnih preduzeća koja pružaju usluge za račun grada u potpunosti su obuhvaćeni objavljenim izveštajima (PI-6). Finansiranje gradske opštine Sevojno je transparentno (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 nezavisno vrednovan, mada bi trebalo napomenuti da ograničena priroda odgovornosti lokalnih samouprava otežava merenje i vrednovanje učinka (PI-8). Informacije koje se pružaju građanima na zadovoljavajućem su nivou (PI-9).

4.1.3. Upravljanje aktivom i pasivom

4. Potpuni finansijski izveštaji se objavljuju za javna i javna komunalna preduzeća čiji je osnivač grad, ali se ne objavljuju konsolidovani izveštaji niti analize fiskalnih rizika sa kojima se suočava grad (PI-10). Planiranje investicija je relativno nerazvijeno, ali 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). Obaveze grada relativno su beznačajne (otplate kamata u 2017. godini iznosile su manje od 0,6 odsto rashoda u toj godini) i u potpunosti su usaglašene i obuhvaćene izveštajima, ali ne postoji strategija upravljanja dugom (PI-13).

4.1.4. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika

5. Stabilnost finansiranja sa republičkog nivoa značajno doprinosi srednjoročnom fiskalnom i planiranju rashoda, a prihodi i rashodi se detaljno projektuju za period od naredne tri godine (PI-15 i PI-16).

Obezbeđivanje stabilnog srednjoročnog finansiranja investicija od strane centralnog nivoa vlasti bi unapredilo planiranje investicija (PI-11), kao i pružanje usluga (PI-8 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 prijavi. Neizmirene poreske obaveze (poreske docnje) i dalje su problem, a značajan deo njih nasleđen je 2009. godine kada je odgovornost za naplatu poreza prenet sa republičke na lokalnu vlast. Otpis potraživanja se ne praktikuje zbog potrebe 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 planiranje gotovinskih tokova omogućava budžetskim korisnicima da u svakom trenutku preuzmu obaveze do visine svojih aproprijacija (PI-21). Ne postoje docnje na strani rashoda (PI-22). Kontrole isplate zarada su delotvorne, a na godišnjem nivou se organizuje eksterni inspekcijski nadzor da bi se osiguralo da su sva radna mesta sistematizovana i da zaposleni primaju odgovarajuće zarade u skladu sa svojim kvalifikacijama, zaduženjima i radnim stažom (PI-23). Grad upravlja javnim nabavkama na zadovoljavajući način, ali nedostaju informacije o nabavkama javnih preduzeća (PI-24). Mehanizmi interne kontrole funkcionišu dobro (PI-25), a postoji i delotvorna interna revizija na nivou gradske uprave i indirektnih budžetskih korisnika (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, ali godišnji finansijski izveštaji ne sadrže sve informacije potrebne za poštovanje gotovinske osnove računovodstva u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor (IPSAS) (PI-28 i 29). Međutim, finansijski izveštaji su u potpunosti usaglašeni sa trenutnim zahtevima centralnog nivoa.

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, ali druge revizije nisu za posledicu imale značajnije nalaze. Republička vlada kontroliše i ograničava sredstva koja su na raspolaganju DRI (PI-30). Skupština posvećuje značajnu pažnju reviziji koju sprovodi DRI (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. Grad Užice ima dobar rezultat kada je u pitanju lokalna poreska administracija (PI-19), kao i za skoro sve pokazatelje predvidljivosti i kontrole izvršenja budžeta (PI-20, PI-21, PI-22, PI-23, PI-24, PI-25 i PI-26).

11. Glavni rizici sa kojima se suočava Užice 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. Procena ukazuje da bi grad još više trebalo da se fokusira na to da se svi rashodi nastali putem javnih nabavki odvijaju putem kompetitivne procedure (PI-24). 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 interne kontrole (PI-25) u gradskoj upravi funkcionišu na zadovoljavajući način, uključujući i internu reviziju (PI-26), koja – što je neuobičajeno za Srbiju – uspešno radi već nekoliko godina. Najskorijom eksternom revizijom DRI (PI-30), iz 2017. godine, nisu otkriveni značajniji problemi u pogledu upravljanja javnim finansijama grada, gde veliku prednost predstavlja nepromenjeni sastav iskusnih službenika zaduženih za finansije. Praćenje učinka u pružanju javnih usluga (PI-8) još uvek je u povelju, a prvi (neobjavljeni) izveštaji o ostvarenju ciljeva su podneti republičkoj vlasti u septembru 2018. godine. U međuvremenu je Užice, za razliku od većine ostalih lokalnih samouprava, počelo da objavljuje informacije o rezultatima i aktivnostima kao elementima budžetske dokumentacije.

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. Užice je uspelo da potrošnju u celini i na većinu usluga blizu granica predviđenih budžetom (videti PI-1 i 2 u gornjem tekstu), mada su investicije izvršene u obimu manjem nego što je to bila ambicija grada.

4.3.2. Strateška raspodela resursa

14. Užice je relativno napredno u pogledu srednjoročnog budžetskog planiranja. Rashodi za plate, robu i usluge su razumno stabilne iz godine u godinu, mada na planiranje javnih investicija negativno utiče kontrola republičke vlasti i odsustvo srednjoročnog planiranja namenskih transfera od kojih zavisi značajan deo investicija lokalnih samouprava. Još uvek nisu uspostavljeni novi mehanizmi na centralnom nivou za unapređeno planiranje javnih investicija, ali će oni svakako imati mali uticaj na lokalne samouprave jer je većina ulaganja na lokalnom nivou daleko ispod minimalnih iznosa od kojih počinju da se primenjuju nova pravila.

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. Užice je u odnosu na druge JLS u Srbiji u toku procene sprovedene 2015. godine već bilo naprednije u srednjoročnom fiskalnom planiranju i internoj reviziji. Grad je već imao brojne koristi od iskusnog i permanentnog tima zaposlenih u upravi za finansije. Puko poređenje rezultata iz 2015. i 2019. bi bilo pogrešno obzirom da je upitan način na koji su pojedini kriterijumi primenjivani i dimenzije ocenjene u toku prethodne procene. Čini se da je smanjenje pouzdanosti budžeta rezultat nepovoljne fiskalne situacije za JLS usled smanjivanja dela prihoda ustupljenih od strane centralne vlasti. Upravljanje tokovima gotovine je fleksibilnije, a kontrola obaveza unapređena. Više iskustva je stečeno u planiranju budžeta na osnovu rezultata planiranjem rashoda po programima. Baza obveznika poreza na imovinu je značajno proširena, a sprovođenje poreske politike i naplata poreza poboljšani.

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. Pored daljeg razvoja interne revizije i srednjoročnog planiranja, Užice je uz podršku RELOF projekta unapredilo registar imovine. I dalje postoji veliki prostor za poboljšanja u pogledu fiskalnog planiranja i planiranja rashoda i daljeg unapređenja programskog budžetiranja. Ovi procesi bi se mogli značajno unaprediti ako bi republička vlast unapredila planiranje javnih investicija tako što bi namenske transfere obezbeđivala u kontinuitetu na period od tri godine (što je već na snazi za nenamenske transfere), umesto što zahteva da sve lokalne samouprave svake godine konkurišu za projekte. Istovremeno, lokalnim samoupravama je potrebna fleksibilnost u zapošljavanju radnika koji su im potrebni da sprovedu ove reforme upravljanja javnim finansijama, za razliku od ograničenja koja su im nametnuta od 2015. do 2017. godine.

Prilog 1: Pregled ocena po pokazateljima

Pokazatelj	Pokazatelj/dimenzija	Ocena	Obrazloženje za ocenu
HLG-1	Predvidljivost transfera sa višeg nivoa vlasti (M1)	A	
1.1	Razlika između planiranih i izvršenih transfera	A	Transferi su tokom sve tri godine 2015-2017. premašivali budžet.
1.2	Odstupanja u strukturi namenskih transfera	Nije primenljivo	Lokalne samouprave se ne obaveštavaju o namenskim transferima pre usvajanja budžeta.
1.3	Blagovremenost transfera sa republičkog nivoa u toku godine	A	Transferi se isplaćuju stabilno i predvidljivo.
PI-1	Ukupno izvršeni rashodi	A	Izvršenje je bilo između 95% i 105% budžeta tokom dve od tri godine između 2015. i 2017.
PI-2	Struktura izvršenih rashoda (M1)	C+	
2.1	Struktura izvršenih rashoda po funkciji	C	Varijansa je bila manja od 15% tokom sve tri godine između 2015. i 2017.
2.2	Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji	C	Varijansa je bila manja od 15% tokom 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 sve 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	D	Ispunjena su samo dva osnovna elementa.
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 druge budžetske jedinice.
PI-7	Transferi jedinicama lokalne samouprave	B	
7.1.	Sistem za raspodelu transfera	A	Transferi gradskoj opštini Sevojno se opredeljuju na transparentan način i u skladu sa pravilima.
7.2.	Ažurnost informacija o transferima	C	Gradska opština Sevojno se obaveštava o iznosu transfera manje od dve nedelje pre početka fiskalne godine.

PI-8	Informacije o učinku značajne za pružanje javnih usluga (M2)	B	
8.1	Planirani učinak u pružanju javnih usluga	B	Ciljane izlazne vrednosti za programe u okviru kojih se predstavljaju svi rashodi JLS objavljuju se od 2015. godine.
8.2	Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga	B	Kvantitativni podaci o ishodima se objavljuju svakih šest, devet i dvanaest meseci, kao deo izveštaja o izvršenju budžeta.
8.3	Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge	A	Sredstva koja su primile predškolske ustanove i ustanove kulture u potpunosti su iskazani u budžetima i završnim računima.
8.4	Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga	D	Nije sprovedeno nezavisno vrednovanje.
PI-9	Dostupnost fiskalnih informacija javnosti	B	Ispunjeno je četiri d 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, ali se konsolidovani izveštaj ne objavljuje.
10.2	Praćenje rada jedinica lokalne samouprave	A	Završni račun opštine Sevojno se objavljuje 9 meseci nakon završetka godine.
10.3	Uslovne obaveze i drugi fiskalni rizici	Nije primenljivo	Užice nema direktnih uslovnih obaveza.
PI-11	Upravljanje javnim investicijama (M2)	C+	
11.1	Ekonomska analiza investicionih projekata	C	Za jedini kapitalni projekat urađen u periodu 2015-2017. čiji su troškovi bili veći od 1% godišnjih troškova, urađena je i objavljena nezavisna ekonomska analiza. Međutim, ne postoje opšte smernice u vezi sa ekonomskim analizama investicionih projekata
11.2	Prioritizacija investicionih projekata	C	Projekte prioritizuje Gradsko veće.
11.3	Utvrđivanje troškova investicionih projekata	B	Projekcije kapitalnih troškova projekata u punom obimu date su u budžetskoj dokumentaciji, zajedno sa iznosima namenjenim za potrošnju – kapitalnim i tekućim - 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 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	B	Projekcije se objavljuju za naredne tri godine, ali bez obrazloženja za odstupanje od projekcija iz prethodne godine.
14.3	Analiza makroekonomske i fiskalne osetljivosti	D	Ne izrađuju se fiskalne projekcije.
PI-15	Fiskalna strategija (M2)	B	
15.1	Fiskalni uticaj predloga javnih politika	A	Budžetska dokumentacija sadrži ocenu fiskalnog uticaja svih promena prihoda i rashoda u naredne tri godine.
15.2	Usvajanje fiskalne strategije	B	Budžet sadrži kvantifikovane fiskalne ciljeve za naredne tri godine.
15.3	Izveštavanje o fiskalnim ishodima	D	U budžetskoj dokumentaciji ne obrazlažu se odstupanja od ciljanih vrednosti za tekuću godinu.
PI-16	Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu (M2)	C+	
16.1	Srednjoročne procene rashoda	A	U godišnjem budžetu navode se rashodi za budžetsku i naredne dve godine prema administrativnoj, ekonomskoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji
16.2	Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda	D	Gradska uprava za finansije određuje maksimalne iznose u uputstvu za izradu odluke o budžetu bez prethodne diskusije sa Većem.
16.3	Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta	B	Postoje veze između razvojne strategije grada i srednjoročnih budžeta za veći deo rashoda.
16.4	Poklapanje budžeta i procena iz prethodne godine	D	Budžetska dokumentacija ne sadrži obrazloženja za odstupanja od podataka za iste vremenske periode prethodne godine.
PI-17	Postupak pripreme budžeta (M2)	C	
17.1	Budžetski kalendar	B	Budžetski korisnici uspevaju da urade svoje planove u datim rokovima.
17.2	Smernice za pripremu budžeta	C	Veće razmatra maksimalne iznose rashoda tek po izradi nacрта predloženog budžeta.

17.3	Dostavljanje budžeta Skupštini opštine	D	Skupština na raspolaganju ima samo nekoliko dana da razmotri nacrt budžeta da bi mogla da ga usvoji pre isteka godine.
PI-18	Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom (M1)	B+	
18.1	Obim nadzora nad budžetom	B	Skupština razmatra zbirne fiskalne informacije i prihode i rashode za narednu godinu.
18.2	Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom	A	Predloge razmatra poseban odbor a postoji i mehanizam za javnu raspravu.
18.3	Vremenski okvir za usvajanje budžeta	A	Budžet je u svakoj od prethodne tri godine usvojen pre početka naredne fiskalne godine.
18.4	Pravila na osnovu kojih zakonodavna vlast može da izmeni budžet	A	Postoje jasna pravila za preraspodelu sredstava bez odobrenja Skupštine i ona se u potpunosti poštuju.
PI-19	Upravljanje javnim prihodima (M2)	B	
19.1	Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode	A	Poreski obveznici se različitim metodama obaveštavaju o svojim obavezama.
19.2	Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode	A	Stalno se preduzimaju mere za umanjeње rizika vezanog za javne prihode koji potiče od poreza na imovinu.
19.3	Kontrola i istraga vezana za javne prihode	C	Postoje aktivnosti za unapređenje naplate koji se odnosi na većinu javnih prihoda, a sprovode se i planovi poreske kontrole, ali nisu objedinjeni u jedan dokument.
19.4	Praćenje docnji vezanih za javne prihode	D	Docnje vezane za javne prihode iznosile su na kraju 2017. godine 178% 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)	A	
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	A	Budžetski korisnici u svakom trenutku u toku godine mogu preuzeti obaveze do visine svojih aroprijacija.
21.4	Značaj izmena budžeta u toku godine	A	Skupština usvaja rebalanse budžeta jednom ili dva puta godišnje uz puno poštovanje načela transparentnosti.
PI-22	Docnje na strani rashoda (M1)	A	
22.1	Stanje docnji na strani rashoda	A	Nema docnji na strani rashoda.
22.2	Praćenje docnji na strani rashoda	A	Vrši se automatski kroz registraciju svih faktura kod Trezora.
PI-23	Kontrola rashoda za plate (M1)	B+	
23.1	Povezanost platnog spiska i evidencije zaposlenih	B	Platni spisak se menja samo uz odobrenje rukovodilaca na najvišem nivou.
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)	C	
24.1	Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki	C	Zabeležene vrednosti ugovora odgovaraju polovini rashoda za robu, usluge i kapitalne rashode koji nisu plaćanja JP.
24.2	Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki	D	Sve nabavke se sprovode putem transparentnih postupaka koji omogućavaju slobodnu konkurenciju.
24.3	Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama	C	Dostupno je pet od ukupno šest elemenata; nedostaju samo godišnji statistički podaci o javnim nabavkama. Iako je upitno da li su podaci o planu javnih nabavki, javnim pozivima i dodeli ugovora potpuni, pokrivaju više od polovine postupaka javnih nabavki.
24.4	Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	A	Republička Komisija za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki ispunjava svih 6 kriterijuma.
PI-25	Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate (M2)	A	

25.1	Razdvojenost zaduženja	A	Važeće instrukcije na nivou grada obezbeđuju odgovarajuću razdvojenost zaduženja.
25.2	Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda	A	Postoji novi informacioni sistem kojim se sprečava preuzimanje obaveza bez budžetske aproprijacije i dostupne gotovine.
25.3	Poštovanje propisa i procedura vezanih za isplatu	A	Ne postoje izuzeci koji bi zahtevali posebno opravdanje.
PI-26	Interna revizija (IR) (M1)	A	
26.1	Obuhvat interne revizije	A	Obuhvaćeni su svi budžetski rashodi.
26.2	Priroda revizije i standarda koji se primenjuju	A	Revizijom se prate performanse sistema a ona se sprovodi u skladu sa međunarodnim strukovnim standardima.
26.3	Vršenje interne revizije i izveštavanje	A	Planovi revizije se sprovode a izveštaji podnose subjektima revizije, Gradskoj upravi za finansije, Centralnoj jedinici za harmonizaciju pri Ministarstvu finansija i gradonačelniku.
26.4	Odgovor na internu reviziju	A	Vremenski okvir za sprovođenje preporuka usaglašen je sa subjektima revizije.
PI-27	Integritet finansijskih podataka (M2)	B	
27.1	Usaglašavanje bankovnih računa	A	Transakcije iz budžeta vrše se kroz KRT uz svakodnevno usaglašavanje.
27.2	Privremeni računi	Nije primenljivo	Ne koriste se privremeni računi.
27.3	Računi akontacionih plaćanja	C	Akontaciona plaćanja izvođačima radova knjiže se u skladu sa situacijama, a neizmireni iznosi se usaglašavaju najmanje jednom godišnje.
27.4	Procesi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka	B	Pristup podacima i izmene su ograničene i evidentiraju se uz postojanje revizorskog traga.
PI-28	Budžetski izveštaji u toku godine	B+	
28.1	Obuhvat i uporedivost izveštaja	A	Mesečni izveštaji se podnose Ministarstvu finansija u skladu sa funkcionalnom, programskom, administrativnom i ekonomskom klasifikacijom.
28.2	Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine	A	Izveštaji se dostavljaju Ministarstvu finansija u roku od 15 kalendarskih dana od isteka svakog meseca.
28.3	Tačnost budžetskih izveštaja u toku godine	B	Nema razloga za sumnju u tačnost brojki, ali izveštajima nisu obuhvaćene obaveze (što je neophodno za ocenu „A“).
PI-29	Godišnji finansijski izveštaji (M1)	B+	
29.1	Sveobuhvatnost godišnjih finansijskih izveštaja	B	Izveštaji sadrže potpune informacije o prihodima i rashodima, aktivni i pasivi i

			izveštaj o gotovinskim tokovima, ali ne i o materijalnim dobrima.
29.2	Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju	B	Izveštaji se dostavljaju u roku od četiri meseca od isteka godine.
29.3	Računovodstveni standardi	A	Izveštaji su dosledni iz godine u godinu i u skladu sa zahtevima zakonodavnog okvira Republike Srbije.
PI-30	Eksterna revizija (M1)	D+	
30.1	Obuhvat revizije i standardi	D	DRI je sproveda potpunu reviziju finansijskih izveštaja grada za 2017. godinu, pri čemu je obratila odgovarajuću pažnju na funkcionisanje sistema, ali JP nisu bila obuhvaćena.
30.2	Podnošenje izveštaja revizije Skupštini opštine	B	Izveštaj DRI za 2017. dostavljen je gradskoj skupštini u roku od 6 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 2017.
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)	C+	
31.1	Dinamika razmatranja izveštaja revizije	C	Najduži vremenski okvir između prijema izveštaja revizora i razmatranja istog je manji od 9 meseci.
31.2	Slušanja o nalazima revizije	C	Skupština je imala raspravu o izveštaju DRI za 2017. godinu
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	A	Skupštinska rasprava o DRI izveštaju za 2017. godinu je bila otvorena za javnost kao i sva druga skupštinska zasedanja

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	Gradskom upravom rukovode iskusni zaposleni koji su održali funkcionalnu organizaciju. Funkcija interne revizije je uspostavljena još 2013. (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 pet gradskih uprava odgovorni 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	Užice je napravilo značajan pomak u uspostavljanju IFKJ prema EU modelu (PI-26) praktikujući redovno izveštavanje CJH o radu interne revizije i adekvatnosti internih kontrola.
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	Užice izbegava preuzimanje obaveza za investicione projekte dok se ne obezbede neophodna finansijska sredstva (PI-11, PI-22).
2.5. Odgovori na rizik	Užice ima razvijen i unapređen sistem procene i naplate poreza (PI-19).
3. Kontrolne aktivnosti	
3.1. Postupci za odobravanje i preuzimanje obaveza	Nov mehanizam, koji je deo veze 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 2017. 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 o rezultatima interne revizije i uspostavljenim internih kontrola je redovno (PI-25, PI-26).
5. Praćenje	
5.1. Tekuće praćenje	Redovno se prati realizacija projekata javnih ulaganja, a republičkoj vlasti i gradskoj skupštini se podnosi godišnji izveštaj) (PI-11). Neprekidno se prati izvršenje rashoda u odnosu na budžet (PI-28).
5.2. Vrednovanje	Do sada nisu preduzete značajnije aktivnosti.
5.3. Odgovor rukovodstva	Odgovarajuće mere su preduzete kao odgovor na nalaze interne revizije (PI-26).

Prilog 3: Izvori informacija

Prilog 3A: Relevantna istraživanja i analitički rad

Br.	Institucija	Naziv dokumenta	Datum	Link
1	Ministarstvo finansija Republike Srbije	Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020.	2015.	https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/Public%20Financial%20Management%20Reform%20Program%202016-2010%20EN.PDF
2	OECD	Serbia Profile	Septembar 2016.	https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Serbia.pdf
3	MMF	Republic of Serbia: Request for a 30-Month Policy Coordination Instrument-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Serbia, IMF Country Report 18/237.	24.07.2018.	https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/23/Republic-of-Serbia-Request-for-a-30-Month-Policy-Coordination-Instrument-Press-Release-Staff-46118
4	MMF	Republic of Serbia: Eighth Review Under the Stand-By Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of Serbia IMF Country Reports 17/397.	21.12.2017.	www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/12/21/Republic-of-Serbia-Eighth-Review-Under-the-Stand-By-Arrangement-Press-Release-Staff-Report-45506
5	EU KOMISIJA	STAFF WORKING DOCUMENT Serbia 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy, Strasbourg.	17.04.2018.	https://ec.europa.eu/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	Užice	Statut Grada Užice, Službeni list grada Užica, br. 16/2013 - prečišćen tekst	25.07.2013.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2019/06/Sluzbeni-list-16-iz-2013.pdf
8	Užice	Statut grada Užica (Službeni list grada Užica, broj 11/08)	17.09.2008.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2019/08/Sluzbeni-list-11-iz-2008.pdf
9	Užice	Odluku o izmenama i dopunama Statuta grada Užica (Službeni list grada Užica"+, broj 17/11)	25.07.2013.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2019/06/Sluzbeni-list-16-iz-2013.pdf

10	Užice	Odluku o izmenama i dopunama Statuta grada Užica (Službeni list grada Užica, broj 11/12)	25.07.2013.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2019/06/Sluzbeni-list-16-iz-2013.pdf
11	Užice	Odluku o izmenama i dopunama Statuta grada Užica (Službeni list grada Užica, broj 11/13)	25.07.2013.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2019/06/Sluzbeni-list-16-iz-2013.pdf
12	Užice	Odluka o budžetu Grada Užica za 2019. godinu	17.12.2018.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2018/12/Odluka-o-budzetu-Grada-Uzica-za-2019.-godinu.pdf
13	Užice	Izveštaj o izvršenju Odluke o budžetu grada Užica za period januar-septembar 2018. godine	27.11.2018.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2018/11/Izve%C5%A1taj-o-izvr%C5%A1enju-Odluke-o-bud%C5%B2etu-grada-U%C5%B2ica-za-period-januar-septembar-2018.-godine.pdf
14	Užice	Odluka o izmenama i dopunama Odluke o budžetu grada Užica za 2018. god II	25.10.2018.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2018/10/Odluka-o-izmenama-i-dopunama-Odluke-o-budzetu-grada-Uzica-za-2018.-god-II.pdf
15	Užice	Izveštaj o izvršenju Odluke o budžetu grada Užica za period januar-jun 2018	20.09.2018.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2018/10/Izvestaj-o-izvršenju-Odluke-o-budzetu-grada-Uzica-za-period-januar-jun-2018.pdf
16	Užice	Odluka o izmenama i dopunama Odluke o budžetu grada Užica za 2018. godinu	27.06.2018.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2018/07/Odluka-o-izmenama-i-dopunama-Odluke-o-budzetu-grada-Uzica-za-2018.-godinu.pdf
17	Užice	Odluka o završnom računu budžeta Grada Užica za 2017. godinu	7.06.2018.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2018/06/Odluka-o-zavr%C5%A1nom-bud%C5%B2etu-Grada-U%C5%B2ica-za-2017.-godinu.pdf
18	Užice	Odluka o budžetu grada Užica za 2018. godinu	15.12.2017.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/12/Odluka-o-budzetu-grada-Uzica-za-2018-godinu.pdf
19	Užice	Izveštaj o izvršenju Odluke o budžetu grada Užica za period januar-septembar 2017. godine	28.11.2017.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/11/Izvestaj-o-izvršenju-odluke-o-budzetu-grada-Uzica-za-period-januar-septembar-2017.godine.pdf
20	Užice	Odluka o izmenama i dopunama odluke o budžetu grada za 2017. godinu II	12.10.2017.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/10/ODLUKA-O-IZMENEMA-I-DOPUNAMA-ODLUKE-O-BUDZETU-GRADA-UZICA-ZA-2017-II.pdf
21	Užice	Izveštaj o izvršenju Odluke o budžetu grada Užica za period januar-jun 2017. godine	6.09.2017.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/09/Izvestaj-o-izvršenju-Odluke-o-budzetu-

				grada-Uzica-za-period-januar-jun-2017.-godine.pdf
22	Užice	Odluka o završnom računu budžeta Grada Užica za 2016. godinu	15.06.2017.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/ODLUKA-ZAVRSNI-RACUN-2016-GRAD.pdf
23	Užice	Odluka o izmenama i dopunama Odluke o budžetu Grada Užica za 2017. godinu	15.06.2017.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/ODLUKA-O-REBALANSU-I-2017.pdf
24	Užice	Odluka o budžetu Grada Užica za 2017. godinu	22.12.2016.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/Odluka_o_budzetu_za_2017_1812.pdf
25	Užice	Odluka o utvrđivanju prosečnih cena kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti za utvrđivanje poreza na imovinu za 2018. godinu na teritoriji grada Užica	28.11.2017.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/12/Odluka-o-utvrdjivanju-prosecnih-cena-kvadratnog-metra-odgovarajucih-nepokretnosti-za-utvrdjivanje-poreza-na-imovinu-za-2018.-godinu-na-teritoriji-grada-Uzica.pdf
26	Užice	Odluka o stopi amortizacije za utvrđivanje poreza na imovinu	25.11.2014.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/Odluka-o-stopi-amortizacije-za-utvrdjivanje-poreza-na-imovinu.pdf
27	Užice	Odluka o određivanju zona i najopremljenije zone na teritoriji grada Užica	25.11.2014.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/Odluka-o-odredjivanju-zona-i-najopremljenije-zone-na-teritoriji-grada-Uzica.pdf
28	Užice	Odluka o visini stope poreza na imovinu u gradu Užicu od 01.01.2016.	13.11.2015.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/Odluka-o-visini-stope-poreza-na-imovinu-u-gradu-Uzicu-od-01.01.2016..pdf
29	Užice	Odluka o visini stope poreza na imovinu u gradu Užicu za 2015. godinu	25.11.2014.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/Odluka-o-visini-stope-poreza-na-imovinu-za-2015.-godinu.pdf
30	Užice	Odluka o lokalnim komunalnim taksama 2017.	2016.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/Odluka-o-lokalnim-komunalnim-taksama-2017..pdf
31	Užice	Odluka o lokalnim komunalnim taksama 2016.	23.12.2015.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/Odluka-o-lokslnim-komunalnim-taksama-2016..pdf
32	Užice	Odluka o koeficijentima za utvrđivanje poreza na imovinu za nepokretnosti obveznika koji ne vode poslovne knjige koje se nalaze na teritoriji grada Užica	2.12.2013.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/Odluka-o-koeficijentima-za-utvrdjivanje-poreza-na-imovinu-za-nepokretnosti-obveznika-koji-ne-vode-poslovne-knjige-koje-se-nalaze-na-teritoriji-grada-Uzica.pdf

33	Užice	Odluka o koeficijentima za utvrđivanje poreza na imovinu za nepokretnosti obveznika koji vode poslovne knjige u gradu Užicu	25.11.2014.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/Odluka-o-koeficijentima-za-utvrđivanje-poreza-na-imovinu-za-nepokretnosti-obveznika-koji-vode-poslovne-knjige-u-gradu-Uzicu.pdf
34	Užice	Odluka o utvrđivanju prosečnih cena kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti za utvrđivanje poreza na imovinu za 2017. godinu na teritoriji grada Užica	17.11.2016.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/Odluka-o-utvrđivanju-prosecnih-cena-kvadratnog-metra-odgovarajucih-nepokretnosti-za-utvrđivanje-poreza-na-imovinu-za-2017.-godinu-na-teritoriji-grada-Uzica.pdf
35	Užice	Odluka o utvrđivanju prosečnih cena kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti za utvrđivanje poreza na imovinu za 2016. godinu na teritoriji grada Užica	23.11.2015.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/Odluka-o-utvrđivanju-prosecnih-cena-kvadratnog-metra-odgovarajucih-nepokretnosti-za-utvrđivanje-poreza-na-imovinu-za-2016.-godinu-na-teritoriji-grada-Uzica.pdf
36	Užice	Odluka o utvrđivanju prosečnih cena kvadratnog metra odgovarajućih nepokretnosti za utvrđivanje poreza na imovinu za 2015. godinu na teritoriji grada Užica	25.11.2014.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/Odluka-o-utvrđivanju-prosecnih-cena-kvadratnog-metra-odgovarajucih-nepokretnosti-za-utvrđivanje-poreza-na-imovinu-za-2015.-godinu-na-teritoriji-grada-Uzica.pdf
37	Užice	Uputstvo za pripremu odluke o budžetu lokalne vlasti za 2019 godinu i projekcija za 2020 i 2021 godinu		http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/
38	Užice	Uniformni programi i programske aktivnosti JLS		http://uzice.rs/wp-content/uploads/2018/11/Uniformni-programi-i-programske-aktivnosti-JLS.pdf
39	Užice	Prilog 1- Pregled broja zaposlenih i sredstava za plate za 2019 godinu		http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/
40	Užice	Ciljevi programa i programskih aktivnosti i lista indikatora		http://uzice.rs/wp-content/uploads/2018/11/Ciljevi-programa-i-programskih-aktivnosti-i-lista-indikatora.pdf
41	Užice	Dodatno uputstvo za izradu budžeta za 2019.god.	6.11.2018.	http://uzice.rs/wp-content/uploads/2018/11/Dodatno-uputstvo-za-izradu-budzeta-za-2019.-god.pdf
42	Užice	Grafički prikaz organizacije lokalne jedinice u 2018.		
43	Užice	Javne nabavke Grada Užice od 2015. do 2017.		http://uzice.rs/clanci/objave/javne-nabavke/

44	Užice	Funkcionalna klasifikacija rashoda Grada Užice 2015. do 2017.		http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/
45	Užice	Administrativna/organizacijska klasifikacija/ rashoda po korisnicima Grada Užice od 2015. do 2017.		http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/
46	Užice	Programska klasifikacija rashoda Grada Užice od 2015. do 2017.		http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/
47	Užice	Prihodi po ekonomskoj klasifikaciji Grada Užice od 2015. do 2017.		http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/
48	Užice	Rashodi po ekonomskoj klasifikaciji Grada Užice od 2015. do 2017.		http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/
49	Užice	Autonomni budžetski prihodi/fiskalna autonomija Grada Užice od 2015. do 2017.		http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/
50	Užice	Stanje budžetske rezerve Grada Užice od 2015. do 2017.		http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/
51	Užice	Odobranja i amandmani na budžet Grada Užice od 2015. do 2017.		http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/
52	Užice	Potraživanja za porezne prihode Grada Užice od 2015. do 2017.		http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/
53	Užice	Potraživanja za neporezne prihode Grada Užice od 2015. do 2017.		http://uzice.rs/javne-ustanove/gradska-uprava-za-finansije/
54	Užice	Broj poreznih obveznika i obveznika sa dugom Grada Užice a od 2015. do 2017.		
55	Užice	Broj obveznika neporeznih prihoda i broj onih sa dugom po svakom od neporeznih prihoda Grada Užice od 2015. do 2017.		
56	Užice	Ovisnost finansiranja javnih i komunalnih preduzeća od sredstava iz budžeta u 2017.		
57	Užice	Indirektni budžetski korisnici, broj zaposlenih i vrednost imovine Grada Užice od 2015. do 2017.		
58	Užice	Godišnji i polugodišnji izveštaji o poslovanju javnih preduzeća Grada Užice od 2015. do 2017.		
59	Užice	Godišnji i polugodišnji izveštaji o poslovanju javnih preduzeća - dostavljene opštini/gradu, učestalost objava Grada Užice od 2015. do 2017.		

Prilog 3B: Spisak učesnika evaluacije

	Ime i prezime	Odeljenje/Služba	Pozicija
1	Mirjana Drndarević	Gradska uprava za finansije	Načelnik
2	Ana Jovanović	Gradska uprava za finansije, Odeljenje za poslove budžeta, budžetski analitičar	Analitičar budžeta
3	Milomir Pantović	Služba interne revizije	Interni revizor
4	Sandra Ješić	Poreska služba	Poreski inspektor
5	Milica Nikolić	Služba za javne nabavke	Savetnik za javne nabavke
6	Slađana Mitrović	Skupština grada	Zamenik sekretara Skupštine
7	Ana Lapčević	Regionalna privredna komora	Direktor
8	Tihomir Petković	Kabinet gradonačelnika	Gradonačelnik
9	Nemanja Nešić	Kabinet gradonačelnika	Zamenik gradonačelnika

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 Užica
5.1 Dokumentacija o budžetu	
PI-6 Operacije izvan finansijskih izveštaja	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima grada Užica
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 Užica 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 Užica
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 Užica 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 Užica
10.1 Praćenje rada javnih preduzeća	
10.2 Praćenje rada jedinica lokalne samouprave	
10.3 Uslovne obaveze i drugi fiskalni rizici	
PI-11 Upravljanje javnim investicijama	

11.1 Ekonomska analiza investicionih projekata	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima grada Užica i druge informacije dostavljene od strane gradske uprave
11.2 Prioritizacija investicionih projekata	
11.3 Utvrđivanje troškova investicionih projekata	
11.4 Praćenje realizacije investicionih projekata	
PI-12 Upravljanje javnom imovinom	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima grada Užica, 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 Užica
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 Užica
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 Užica
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 Užica
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 Užica 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 Užica i specifične informacija o relevantnim podacima
18.1 Obim nadzora nad budžetom	
18.2 Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom	
18.3 Vremenski okvir za usvajanje budžeta	
18.4 Pravila na osnovu kojih zakonodavna vlast može da izmeni budžet	
Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta	
PI-19 Upravljanje javnim prihodima	

19.1 Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima grada Užica i specifične informacija o relevantnim podacima
19.2 Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode	
19.3 Kontrola i istraga vezana za javne prihode	
19.4 Praćenje docnji vezanih za javne prihode	
PI-20 Računovodstvo javnih prihoda	Razgovori sa rukovodstvom i zaposlenima grada Užica
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 Užica
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 Užica
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 Užica 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 Užica i dodatne informacije o nalazima DRI u vezi sa revizijom 2017. 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 Užica i dodatne informacije o nalazima DRI u vezi sa revizijom 2017. 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 Užica
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 Užica
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 Užica 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 Užica, 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 Užica i dodatne informacije o nalazima DRI u vezi sa revizijom 2017.
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 Užica
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 Transferi viših nivoa vlasti	C+	A		
HLG 1.1 Razlika između planiranih i izvršenih transfera	C	A	Transferi su premašili budžet u sve 3 godine	Poboljšanje učinka
HLG 1.2.Odstupanja u strukturi namenskih transfera	Nije mereno	Nije primenljivo	Transferi su poznati tek kada se usvoji budžet	Bez promene
HLG 1.3 Blagovremenost transfera sa republičkog nivoa u toku godine	A	A	U skladu sa definisanim rokovima	Bez promene
PI-1 Ukupno izvršeni rashodi u odnosu na ostvaren budžet	A	A	Izvršenje budžeta je iznosilo između 95% i 105% u dve od tri godine za period 2015-2017.	Bez promene
PI-2 Struktura izvršenih rashoda u odnosu na odobreni budžet	A	C+		
(i) Veličina odstupanja u strukturi rashoda ne računajući budžetsku rezervu u poslednje tri godine	A	C	Varijansa je iznosila manje od 15% u sve tri godine u periodu 2015-2017.	Pogoršanje učinka
(ii) Prosečan nivo rashoda izvršenih iz budžetske rezerve u prethodne tri godine	A	A	Nije bilo troškova iz rezerve ni u jednoj godini.	Bez promene
PI-3 Ukupno ostvareni prihodi u odnosu na odobreni budžet	D	D	Ostvarenje prihoda je bilo ispod 92% u sve tri godine u periodu 2015-2017.	Bez promene
PI-4 Stanje i praćenje docnji u plaćanjima	D+	A		
(i) Stanje docnji i sve nedavne promene	D	A	Nije bilo docnji u 2017.	Poboljšanje učinka
(ii) Dostupnost podataka za praćenje docnji	A	A	Sve informacije o računima su potpuno dostupne.	Bez promene

B. KLJUČNA HORIZONTALNA PITANJA: Sveobuhvatnost i transparentnost				
PI-5 Budžetska klasifikacija	A	A	Kreiranje i izvršenje budžeta se radi prema administrativnoj, ekonomskoj, funkcionalnoj i programskoj klasifikaciji.	Bez promene
PI-6 Sveobuhvatnost informacija u budžetskoj dokumentaciji	B	B	Četiri od osam uporednih kriterijuma (2,3,4 i 7) su ispunjeni.	Bez promene
PI-7 Obim operacija koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima	A	A		
(i) Iznos vanbudžetskih rashoda koji nisu prikazani u finansijskim izveštajima	A	A	Nema aktivnosti koje nisu obuhvaćene budžetom.	Bez promene
(ii) Uključenost prihoda/rashoda koji se finansiraju iz donatorskih sredstava u finansijske izveštaje	A	A	Svi projekti finansirani od donatora su prikazani u izveštajima o prihodima i rashodima.	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 Sevojno su transparentni i po utvrđenim pravilima.	Gradska opština Sevojno nije bila operativna u periodu 2011-2013.
(ii) Pravovremenost i pouzdanost informacija JLS o alokacijama	Nije primenljivo	C	Informacije su dostupne vrlo blizu početka budžetske godine.	Novina
(iii) Obim konsolidacije fiskalnih podataka za centralnu vlast prema sektorima	Nije primenljivo	A	Finansijski izveštaji opštine Sevojno su u potpunosti konsolidovani sa izveštajima grada.	Novina
PI-9 Nadzor ukupnog fiskalnog rizika od drugih organizacija iz javnog sektora	C	A		
(i) Obim praćenje rada nezavisnih društava i javnih preduzeća od strane centralnih vlasti	C	A	Javna preduzeća podnose kvartalne izveštaje kao i godišnje finansijske izveštaje nad kojima se obavezno sprovodi revizija, a konsolidovani izveštaj se podnosi Ministarstvu privrede	Poboljšanje učinka
(ii) Obim praćenja fiskalnih pozicija JLS	Nije primenljivo	A	Gradska opština podnosi mesečne izveštaje gradu.	Novina

od strane centralnih vlasti				
PI-10 Dostupnost ključnih fiskalnih informacija javnosti	A	A	Svih šest primjenjivih elemenata je zadovoljeno.	Bez promene
C. BUDŽETSKI CIKLUS				
C(i) Budžet zasnovan na budžetskim politikama				
PI-11 Uređenost i učešće u procesu izrade godišnjeg budžeta	C+	B		
(i) Postojanje i poštovanje fiksnog budžetskog kalendara	C	B	Korisnici budžeta podnose planove u okviru zadatak rokova.	Očigledno poboljšanje učinka
(ii) Smernice za pripremu budžeta	D	C	Gradsko veće se ne konsultuje pre utvrđivanja maksimalnih iznosa.	Verovatno bez promene osnovnih elemenata: Veće je imalo mogućnost da vrši izmene predloženih alokacija.
(iii) Pravovremeno usvajanje budžeta u Skupštini	A	A	Budžet se uvek usvaja pre početka godine.	Bez promene
PI-12 Višegodišnja perspektiva fiskalnog planiranja, politike rashoda i izrade budžeta	D	C		
(i) Višegodišnje projekcije i raspodela sredstava po funkcijama	D	C	Predviđanja su data za budžetsku i naredne 2 godine po različitim klasifikacijama, ali se maksimalni iznosi definišu svake godine bez osvrta na prethodne projekcije.	Srednjoročno planiranje je uvedeno 2015. godine.
(ii) Obuhvat i učestalost analize održivosti duga	Nije primenljivo	Nije primenljivo	Iznos duga je mali.	Bez promene
(iii) Postojanje sektorskih strategija	D	C	Iako se daju trogodišnja predviđanja rashoda, planiranje kapitalnih investicija je na niskom nivou.	U prethodnom periodu nije bio srednjoročnih predviđanja troškova
(iv) Veze između budžeta za investicije i projekcija rashoda	D	C	Trogodišnja predviđanja nisu ugrađena u strateške planove	U prethodnom periodu nije bio srednjoročnih predviđanja troškova e
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	B	A	Zaduženja i obaveze na ime poreza na imovinu su veoma jasna.	Određena poboljšanja u okviru lokalne poreske administracije

(ii) Dostupnost informacija o poreskim obavezama i administrativnim procedurama za poreske obveznike	B	A	Poreski obveznici su precizno obavješteni o svojim obavezama.	Određena poboljšanja u okviru lokalne poreske administracije
(iii) Postojanje i funkcionisanje mehanizma za žalbe poreskih obveznika	C	C	Mehanizam žalbe nije nezavisan u okviru uprave.	Bez promene
PI-14 Delotvornost registracije poreskih obveznika i izrade poreskih rešenja	D+	B+		
(i) Kontrole u sistemu registracije	C	B	Aktivnosti u cilju identifikacije oporezive imovine su kontinuirane, ali registri imovine još nisu kompletirani.	Poboljšanje učinka
(ii) Efikasnost kaznenih mera za nepoštovanje obaveza i propisa za registraciju i prijavu poreza	D	B	Unapređena je naplata poreza i poštovanje obaveza.	Poboljšanje učinka
(iii) Planiranje i praćenje programa poreskih revizija i istrage u slučaju pronevera	D	A	Postoji kompletan program poreske revizije	Poboljšanje učinka
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 178%	Bez promene
(ii) Efikasnost prenosa naplaćenog poreza u Trezor	A	A	Svi prihodi se isti dan uplaćuju na račun opštine.	Bez promene
(iii) Učestalost usaglašavanja podataka o utvrđenim, naplaćenim i neizmirenim iznosima poreza	A	A	Vrše se kompletna mesečna usaglašavanja.	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 kvartalno.	Bez promene
(ii) Pouzdanost i opseg informacija o ograničenjima za	B	A	Budžetski korisnici mogu preuzeti obaveze u bilo kada.	Prethodno su im sredstva prenošena kvartalno

preuzimanje obaveza na strani rashoda				
(iii) Učestalost i transparentnost rebalansa budžeta	A	A	Rebalans budžeta se radi jednom do dva puta godišnje kroz transparentnu proceduru.	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	Bez promene
(ii) Konsolidovanje gotovinskih salda	A	A	Stanje gotovine se konsoliduje na dnevnom nivou u okviru jedinstvenog računa u trezoru.	Bez promene
(iii) Sistem za zaduživanje i preuzimanje garancija	B	B	Zaduživanje zahteva odobrenje Skupštine opštine i saglasnost MF, ali se oni ne obaziru na fiskalne ciljeve.	Bez promene
PI-18 Delotvornost kontrola platnog spiska	B+	B+		Verovatno bez promene osnovnih činilaca Usled PI-18 (i)
(i) Step en integrisanosti i usklađenosti kadrovske evidencije i platnog spiska	A	B	Kadrovska evidencija i platni spisak nisu direktno uvezani, a izmene platnog spiska su moguće samo uz odobrenje menadžera za ljudske resurse višeg organizacijskog nivoa.	Bez promene osnovnih činilaca 2015. nije bilo neposrednih veza između evidencije zaposlenih i platnog spiska.
(ii) Ažurnost izmena kadrovske evidencije i platnog spiska	A	A	Platni spisak se ažurira na mesečnom nivou. Vrlo su retke retroaktivne izmene.	Bez promene
(iii) Interna kontrola izmena kadrovske evidencije i platnog spiska	A	A	Bilo kakve izmene uvek ostavljaju revizorski trag.	Bez promene
(iv) Postojanje kontrole platnog spiska	B	A	Evidencija zaposlenih u svim JLS je predmet eksterne inspekcije koju sprovodi centralni nivo svake godine.	Godišnji inspekcijski nadzor nije uzet u obzir 2015. godine
PI-19 Transparentnost, konkurencija i mehanizam za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	A	B		
(i) Transparentnost, sveobuhvatnost i konkurentnost	A	A	Zakonodavni i regulatorni okvir za javne nabavke ispunjava svih 6 navedenih kriterijuma.	Bez promene

pravnog i regulatornog okvira				
(ii) Primena postupaka javnih nabavki koji omogućavaju konkurenciju	A	D	Izuzeci od konkurentnog postupka su u skladu sa zakonom, ali je upitno da li su podaci potpuni.	Verovatno bez promene osnovnih činilaca. Izveštaj iz 2015. ne sadrži statistiku u vezi sa javnim nabavkama.
(iii) Pristup javnosti informacijama o javnim nabavkama	A	C	Informacije o planu javnih nabavki, nadmetanjima, ugovorima i rešavanju po žalbama su dostupne javnosti. Iako je upitno da li su podaci o prva tri navedena elementa potpuni, čini se da je više od polovine operacija gradske uprave pokriveno javnim nabavkama.	Verovatno bez promene osnovnih činilaca (kao i kod PI-19 (ii) iznad).
(iv) Postojanje nezavisnog postupka za zaštitu prava ponuđača	A	A	Republička komisija za zaštitu ponuđača ispunjava svih 7 kriterijuma za ocenu A.	Bez promene
PI-20 Delotvornost internih kontrola za rashode osim rashoda za plate	C+	A		
(i) Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza	C	A	Novi softver koji je uveden 2015. osigurava da nijedna porudžbina nije moguća osim ako ne postoji veza sa budžetom i dostupna sredstva.	Poboljšanje učinka
(ii) Sveobuhvatnost, relevantnost i razumevanje pravila i procedura interne kontrole	A	A	Procedura interne kontrole su sprovedene na zadovoljavajući način.	Bez promene
(iii) Poštovanje pravila za obradu i evidentiranje transakcija	A	A	Sve transakcije su ispravno izvršene i zabeležene.	Bez promene
PI-21 Delotvornost interne revizije (IR)	C+	C+		
(i) Obuhvat i kvalitet interne revizije	A	A	Interna revizije funkcionišu u skladu sa međunarodnim profesionalnim standardima i pokriva sve oblasti i funkcije grada	Bez promene
(ii) Učestalost i podnošenje izveštaja	C	C	Izveštaji se podnose u skladu sa planom Upravi za finansije, predmetu revizije i Ministarstvu finansija, ali ne i DRI po automatizmu.	Bez promene

(iii) Odgovor rukovodstva na izveštaje interne revizije	C	A	Rukovodstvo adekvatno reaguje na nalaze revizije.	Interna revizija je sada efikasnija u funkcionisanju
C (iii) Računovodstvo, evidentiranje i izveštavanje				
PI-22 Pravovremenost i redovnost usaglašavanja računa	A	B+		
(i) Redovnost usaglašavanja bankovnih računa	A	A	Sve budžetske transakcije se odvijaju preko jedinstvenog računa u trezoru sa dnevnim usaglašavanjem evidencija.	Bez promene
(ii) Usaglašavanje i pražnjenje privremenih računa i računa akontacionih plaćanja	A	B	Nema privremenih računa. Akontacije izvođačima ne ulaze u redovna usaglašavanja, već se usaglašavaju na kraju godine ukoliko nisu izvršena plaćanja.	Akontacije izvođačima radova nisu bile uzete u obzir 2015.
PI-23 Dostupnost informacija o sredstvima koja su primile organizacije koje pružaju usluge	A	A	Potpune informacije o prihodima i resursima o svih službi i organizacija koje pružaju usluge su dostupne.	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 samo za plaćanja, ne i za obaveze.	Bez promene
(ii) Ažurnost izrade izveštaja	A	A	Izveštaji se rade mesečno u roku od 15 dana nakon isteka meseca.	Bez promene
(iii) Kvalitet informacija	A	A	Nema značajnih 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	Finansijski izveštaji su dostupni za reviziju u roku od 6 meseci od završetka godine.	Bez promene
(iii) Korišćeni računovodstveni standardi	A	A	Godišnji izveštaji se rade u skladu sa Uredbom MF iz 2006. godine i zadovoljavaju sve nacionalne standarde.	Bez promene

C (iv) Eksterni nadzor i revizija				
PI-26 Obuhvat i priroda eksterne revizije i odgovor na nju	A	D+		
(i) Obuhvat/priroda sprovedene revizije	A	D	Kompletna revizija od strane DRI finansijskih izveštaja za 2017., ali bez uporedivih izveštaja za 2015. i 2016., tako da je pokrivenost revizijom manja od 50%.	Ograničen obuhvat komercijalne revizije u godinama kada DRI ne vrši reviziju nije bio uzet u razmatranje 2015.
(ii) Pravovremenost podnošenja izveštaja Skupštini	A	B	Ukoliko DRI vrši reviziju, može se desiti da je potrebno više od 4 meseca od početka revizije do podnošenja nalaza revizije Skupštini na razmatranje.	Bez promene osnovnih činilaca
(iii) Dokazi o sprovođenju preporuka revizije	A	A	Nakon DRI revizije za 2017. godinu usledio je adekvatan odgovor na nalaze revizije.	Bez promene osnovnih činilaca
PI-27 Nadzor zakonodavne vlasti nad odlukom o budžetu	D+	D+		
(i) Obim nadzora koji vrši Skupština	C	C	Nadzor koji vrši Skupština opštine je ograničen na detaljan nadzor procenjenih prihoda i rashoda u fazi izrade završnog nacрта budžeta.	Bez promene
(ii) Skupštinske procedure	A	A	Postoje standardne usvojene procedure za Skupštinu grada koje obuhvataju i analizu od strane stručnog odbora Skupštine pre usvajanja.	Bez promene
(iii) Adekvatnost vremena za nadzor koji vrši Skupština	D	D	Skupština ima na raspolaganju svega nekoliko dana za razmatranje predloga budžeta.	Bez promene
(iv) Pravila za rebalans budžeta bez prethodnog odobrenja Skupštine	B	A	Postoje jasna pravila koja definišu okvire u kojima Veće može izmeniti budžet, i ta pravila se uvek poštuju.	Bez promene osnovnih činilaca Procena iz 2015. godine je smatrala da ova pravila ostavljaju značajan prostor za realokaciju sredstava
PI-28 Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima eksterne revizije	D	D+		
(i) Ažurnost analize izveštaja	D	C	Razmatranje nalaza DRI od strane Skupštine je	U 2015. godini je razmatrana drugačija situacija

			sprovedeno u roku od 12 meseca.	
(ii) Obim rasprave o ključnim nalazima	D	C	Održana je rasprava za nalaze revizije za 2017. godinu, ali ne i za druge godine	U 2015. godini je razmatrana drugačija situacija
(iii) Donošenje preporuka Skupštine	D	D	Skupština nije imala nikakve preporuke.	Bez promene

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

Podaci za godinu = 2015.						
Administrativna ili funkcionalna glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Opšte javne usluge	417.860	409.076	390.204,0	18.872,0	18.872,0	4,8%
Javni red i bezbednost	6.050	5.937	5.649,6	287,4	287,4	5,1%
Ekonomski poslovi	404.934	448.552	378.133,5	70.418,5	70.418,5	18,6%
Zaštita životne sredine	150.000	143.777	140.072,3	3.704,7	3.704,7	2,6%
Stanovanje	504.311	371.877	470.933,2	-99.056,2	99.056,2	21,0%
Sport, rekreacija, kultura	257.759	266.635	240.699,3	25.935,7	25.935,7	10,8%
Zdravstvo	28.500	9.894	26.613,7	-16.719,7	16.719,7	62,8%
Obrazovanje	400.345	362.064	373.848,2	-11.784,2	11.784,2	3,2%
Socijalna zaštita	45.642	50.963	42.621,2	8.341,8	8.341,8	19,6%
Alocirani rashodi	2.215.401	2.068.775	2.068.775,0	0,0	255.120,4	
Kamate	34.000	37.851				
Rezerva	15.000	0				
Ukupni rashodi	2.264.401	2.106.626				
Ukupno izvršenje (PI-1)						93,0%
Varijansa kao % izvršenja (PI-2)						12,3%
Udeo rezerve u budžetu						0,0%
Podaci za godinu = 2016.						
Administrativna ili funkcionalna glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Opšte javne usluge	436.693	480.615	419.138,1	61.476,9	61.476,9	0,146675
Javni red i bezbednost	5.860	6.040	5.624,4	415,6	415,6	0,073887
Ekonomski poslovi	427.874	482.301	410.673,6	71.627,4	71.627,4	0,174414
Zaštita životne sredine	148.000	140.975	142.050,5	-1.075,5	1.075,5	0,007571
Stanovanje	587.237	417.125	563.630,3	-146.505,3	146.505,3	0,259932
Zdravstvo	29.500	4.989	28.314,1	-23.325,1	23.325,1	0,823798
Sport, rekreacija, kultura	254.658	271.914	244.420,9	27.493,1	27.493,1	0,112483
Obrazovanje	448.976	434.426	430.927,4	3.498,6	3.498,6	0,008119
Socijalna zaštita	46.202	50.739	44.344,7	6.394,3	6.394,3	0,144195
Alocirani rashodi	2.385.000	2.289.124	2.289.124,0	0,0	341.811,8	
Kamate	29.930	24.199				
Rezerva	15.000	0				
Ukupni rashodi	2.429.930	2.313.323				
Ukupno izvršenje (PI-1)						95,2%
Varijansa kao % izvršenja (PI-2)						14,9%
Udeo rezerve u budžetu						0,0%
Podaci za godinu = 2017.						
Administrativna ili funkcionalna glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Opšte javne usluge	555.813	580.012	546.844,4	33.167,6	33.167,6	0,060653
Javni red i bezbednost	6.431	6.086	6.327,2	-241,2	241,2	0,038126
Ekonomski poslovi	524.332	560.241	515.871,4	44.369,6	44.369,6	0,086009
Zaštita životne sredine	112.000	115.331	110.192,8	5.138,2	5.138,2	0,046629
Stanovanje	358.000	298.328	352.223,3	-53.895,3	53.895,3	0,153015
Zdravstvo	7.000	182	6.887,0	-6.705,0	6.705,0	0,973574
Sport, rekreacija, kultura	270.768	277.406	266.398,9	11.007,1	11.007,1	0,041318
Obrazovanje	590.906	544.518	581.371,2	-36.853,2	36.853,2	0,06339
Socijalna zaštita	48.980	52.202	48.189,7	4.012,3	4.012,3	0,083261
Alocirani rashodi	2.474.230	2.434.306,0	2.434.306,0	0,0	195.389,6	
Kamate	25.700	15.964,0				

Rezerva	15.000	0	
Ukupni rashodi	2.514.930	2.450.270	
Ukupno izvršenje (PI-1)			97,4%
Sastav (PI-2) varijanse			8,0%
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.	93,0%	12,3%	
2016.	95,2%	14,9%	0,0%
2017.	97,4%	8,0%	

Podaci za godinu = 2015.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Rashodi za zaposlene	479.269	471.976	448.928,4	23.047,6	23.047,6	5,1%
Roba i usluge	796.875	833.374	746.428,1	86.945,9	86.945,9	11,6%
Kapitalne investicije	422.985	267.784	396.207,5	-128.423,5	128.423,5	32,4%
Otplata kamata	34.000	37.851	31.847,6	6.003,4	6.003,4	18,9%
Subvencije	60.110	59.571	56.304,7	3.266,3	3.266,3	5,8%
Transferi mesnim zajednicama	293.100	255.742	274.545,0	-18.803,0	18.803,0	6,8%
Rashodi za socijalnu zaštitu	67.692	66.635	63.406,7	3.228,3	3.228,3	5,1%
Drugi rashodi	94.969	113.692	88.956,9	24.735,1	24.735,1	27,8%
Ukupno rashodi	2.249.000	2.106.625	2.106.625,0	0,0	294.453,2	
Varijansa kao % izvršenja						14,0%
Podaci za godinu = 2016.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Rashodi za zaposlene	547.875	548.751	522.659,4	26.091,6	26.091,6	5,0%
Roba i usluge	783.172	787.518	747.127,0	40.391,0	40.391,0	5,4%
Kapitalne investicije	518.183	395.078	494.333,9	-99.255,9	99.255,9	20,1%
Otplata kamata	29.930	24.199	28.552,5	-4.353,5	4.353,5	15,2%
Subvencije	60.110	59.877	57.343,5	2.533,5	2.533,5	4,4%
Transferi mesnim zajednicama	318.150	246.878	303.507,3	-56.629,3	56.629,3	18,7%
Rashodi za socijalnu zaštitu	68.202	68.464	65.063,0	3.401,0	3.401,0	5,2%
Drugi rashodi	99.308	182.559	94.737,4	87.821,6	87.821,6	92,7%
Ukupno rashodi	2.424.930	2.313.324	2.313.324,0	0,0	320.477,5	
Varijansa kao % izvršenja						13,9%
Podaci za godinu = 2017.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Rashodi za zaposlene	532.613	550.970	524.903,7	26.066,3	26.066,3	5,0%
Roba i usluge	869.629	932.363	857.041,6	75.321,4	75.321,4	8,8%
Kapitalne investicije	488.063	387.398	480.998,6	-93.600,6	93.600,6	19,5%
Otplata kamata	25.700	15.964	25.328,0	-9.364,0	9.364,0	37,0%
Subvencije	61.110	50.613	60.225,5	-9.612,5	9.612,5	16,0%
Transferi mesnim zajednicama	283.815	239.149	279.706,9	-40.557,9	40.557,9	14,5%

Rashodi za socijalnu zaštitu	67.980	69.137	66.996,0	2.141,0	2.141,0	3,2%
Drugi rashodi	156.019	203.367	153.760,7	49.606,3	49.606,3	32,3%
Ukupno rashodi	2.484.929	2.448.961	2.448.961,0	0,0	306.269,9	
Varijansa kao % izvršenja						12,5%

Matrica rezultata

godina	PI-2.2 Varijansa kao % izvršenja
2015.	14,0%
2016.	13,9%
2017.	12,5%

Podaci za godinu = 2015.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Prihodi od poreza						
Porez na imovinu	275.000	241.225	237.467,0	3.758,0	3.758,0	1,6%
Porezi od prodaje robe	70.500	63.358	60.877,9	2.480,1	2.480,1	4,1%
			0,0	0,0	0,0	0,0
Drugi lokalni porezi	40.000	34.039	34.540,7	-501,7	501,7	1,5%
Drugi prihodi						
Donacije	23.000	50	19.860,9	-19.810,9	19.810,9	99,7%
Prihodi od imovine	7.500	76.390	6.476,4	69.913,6	69.913,6	1079,5%
Prodaja robe i usluga	50.750	70.703	43.823,5	26.879,5	26.879,5	61,3%
Kazne, penal i odštete	10.000	12.154	8.635,2	3.518,8	3.518,8	40,8%
Administrativne takse	80.000	37.573	69.081,3	-31.508,3	31.508,3	45,6%
Drugi prihodi	54.136	58.540	46.747,3	11.792,7	11.792,7	25,2%
Prodaja imovine	205.000	110.499	177.020,9	-66.521,9	66.521,9	37,6%
Ukupni prihodi	815.886	704.531	704.531,0	0,0	236.685,5	
Ukupna varijansa						86,4%
Varijansa kao % izvršenih prihoda						33,6%
Podaci za godinu = 2016.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Prihodi od poreza						
Porez na imovinu	253.750	237.003	191.915,7	45.087,3	45.087,3	23,5%
Porezi od prodaje robe i usluga	65.000	68.560	49.160,7	19.399,3	19.399,3	39,5%
Drugi lokalni porezi	35.000	37.418	26.471,1	10.946,9	10.946,9	41,4%
Drugi prihodi						
Donacije	33.000	140	24.958,5	-24.818,5	24.818,5	99,4%
Prihodi od imovine	108.500	100.373	82.060,5	18.312,5	18.312,5	22,3%
Prodaja robe i usluga	133.750	119.229	101.157,5	18.071,5	18.071,5	17,9%
Kazne, penal i odštete	13.000	18.847	9.832,1	9.014,9	9.014,9	91,7%
Administrativne takse	0	9.227	0,0	9.227,0	9.227,0	0,0
Drugi prihodi	68.000	58.655	51.429,6	7.225,4	7.225,4	14,0%
Prodaja imovine	180.000	23.671	136.137,2	-112.466,2	112.466,2	82,6%
Ukupni prihodi	890.000	673.123	673.123,0	0,0	274.569,5	
Ukupna varijansa						75,6%

Varijansa kao % izvršenih prihoda						40,8%
Podaci za godinu = 2017.						
Ekonomska glava	Budžet	Izvršenje	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Prihodi od poreza						
Porez na imovinu	222.000	217.293	166.535,5	50.757,5	50.757,5	30,5%
Porezi od prodaje robe i usluga	69.000	71.971	51.761,0	20.210,0	20.210,0	39,0%
			0,0	0,0	0,0	0,0
Drugi lokalni porezi	35.000	38.488	26.255,6	12.232,4	12.232,4	46,6%
Drugi prihodi						
Donacije	36.000	0	27.005,8	-27.005,8	27.005,8	100,0%
Prihodi od imovine	133.586	63.777	100.210,9	-36.433,9	36.433,9	36,4%
Prodaja robe i usluga	228.300	134.746	171.261,6	-36.515,6	36.515,6	21,3%
Kazne, penal i odštete	18.000	18.756	13.502,9	5.253,1	5.253,1	38,9%
Administrativne takse	0	5.062	0,0	5.062,0	5.062,0	0,0
Drugi prihodi	80.000	38.649	60.012,8	-21.363,8	21.363,8	35,6%
Prodaja imovine	118.000	116.323	88.518,9	27.804,1	27.804,1	31,4%
Ukupni prihodi	939.886	705.065	705.065,0	0,0	242.638,0	
Ukupna varijansa						75,0%
Varijansa kao % izvršenih prihoda						34,4%

Matrica rezultata

godina	PI-3	
	Ukupno odstupanje prihoda	Varijansa kao % izvršenih prihoda
2015.	86,4%	33,6%
2016.	75,6%	40,8%
2017.	75,0%	34,4%