|  |
| --- |
|  |
| Izveštaj o merenju uspešnosti opština u Srbiji u upravljanju javnim finansijama |
| **Opština Osečina** |
|  |
| **REPIM Ltd za SECO** |
|  |
|  |
|  |
|  |
| Ovaj dokument pokriva Zbirnu ocenu i Odeljak 3 za Izveštaj o oceni PEFA za Osečinu. Treba ga čitati zajedno sa osnovnim „*Izveštajem o merenju uspešnosti u upravljanju javnim finansijama – opštine u Srbiji”* |
|  |
| **maj 2015. godine** |

|  |
| --- |
|  |

**Valuta i kurs**

Lokalna valuta = srpski dinar

RSD 100 = € 0.82 = US$ 1.105

**Budžetska godina**

|  |
| --- |
| 1. januar – 31. decembar  Godine koje su obuhvaćene:  2011, 2012, 2013. i  podaci u periodu vršenja ocene |

# Skraćenice

|  |  |
| --- | --- |
| AGA | Autonomna vladina agencija |
| ATU | Administrativna teritorijalna jedinica |
| BC | Uputstvo za izradu budžeta |
| BSL | Zakon o budžetskom sistemu |
| CG | Centralna vlada |
| COFOG | Klasifikacija funkcija vlade |
| DBB | Direktni budžetski korisnici |
| EBE | Vanbudžetski rashod |
| EC | Evropska komisija |
| EU | Evropska unija |
| FMC | Kontrola finansijskog upravljanja |
| FMIS | Informativni sistem za finansijsko upravljanje |
| BDP | Bruto domaći proizvod |
| GFS | Državna finansijska statistika |
| GIZ | Udruženje za međunarodnu saradnju |
| GOS | Vlada Srbije |
| IA | Interna revizija |
| IBB | Indirektni budžetski korisnici |
| IMF | Međunarodni monetarni fond |
| INTOSAI | Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija |
| IPA | Instrument za pretpristupnu pomoć |
| IPSAS | Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor |
| ISPPIA | Međunarodni standardi za profesionalnu praksu u internoj reviziji |
| IT | Informaciona tehnologija |
| LSU | Lokalna samouprava |
| LM | Nadležno ministarstvo |
| MOE | Opštinska preduzeća |
| MOF | Minstarstvo finansija |
| MTBO | Srednjoročni budžetski pregled |
| MFBF | Srednjoročni budžetski okvir |
| MTEF | Srednjoročni okvir rashoda |
| MTFO | Srednjoročni fiskalni pregled |
| PEFA | Javni rashodi i finansijska odgovornost |
| PFM | Upravljanje javnim finansijama |
| PIFC | Interna finansijska kontrola u javnom sektoru |
| PPL | Zakon o javnim nabavkama |
| RS | Republika Srbija |
| RINO | Registar sravnjenja finansijskih obaveza |
| DRI | Državna revizorska institucija |
| SKGO | Stalna konferencija gradova i opština |
| SECO | Švajcarski državni sekretarijat za ekonomske poslove |
| SEIO | Kancelarija za evropske integracije |
| SN | Lokalni nivo vlasti |
| STA | Jedinstveni račun trezora |
| SWG | Sektorske radne grupe |
| TA | Tehnička pomoć |
| USAID | Američka agencija za međunarodni razvoj |

### Uvod[[1]](#footnote-2)

Opština Osečina se nalazi u zapadnoj Srbiji, prostire se na površini od 319 kvadratnih kilometara i ima ukupno 12,571 stanovnika. Opština se prostire duž leve i desne strane državnog puta prvog reda Valjevo–Loznica i pruge (u izgradnji) na istoj trasi, sa leve i desne obale gornjeg i srednjeg toka Jadra. Osečina se sa severa graniči sa opštinom Koceljeva, sa istoka sa opštinom Valjevo, južnim delom sa opštinom Ljubovija a zapadnim sa opštinom Krupanj.

Centar i sedište opštine je grad Osečina, koji se nalazi 32 kilometra severozapadno od Valjeva na putu za Loznicu, odnosno 130 kilometara jugozapadno od Beograda u pravcu severoistočnog dela Republike Srpske i BiH, na nadmorskoj visini od 210 metara.

Opština Osečina raspolaže sa oko 1,781 hektara građevinskog zemljišta. Ukupan broj domaćinstava u opštini, prema dostupnim podacima, je 6.060 dok je broj novoizgrađenih stambenih objekata u periodu 20072012. iznosio 58, ukupne površine od 4.300 m2.

Opština Osečina ima kvalitetnu infrastrukturu sa višedecenijskom tradicijom koja obuhvata: dom zdravlja, obdanište, osnovne i srednje škole i kulturne i sportske centre.

**Institucionalna odgovornost za upravljanje javnim finansijama**

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, br. 129/2007) opštinski organi su Skupština opštine, Gradonačelnik, Opštinsko veće i Opštinska uprava kako je uređeno Statutom opštine Osečina (Skupštinska odluka br. 060-36/2008 od 11. 10. 2008). Relevantne informacije o radu Opštinske uprave objavljene su na zvaničnom sajtu opštine.

Opštinska uprava je osnovala sledeće interne organizacione jedinice (odeljenja i službe):

* Odeljenje za opštu upravu i poslove organa opštine,
  + Vrši nadzor nad aktima koje donosi Gradonačelnik, Skupština i Opštinske veće i drugim propisima, u smislu usklađenosti sa zakonom.
* Odeljenje za budžet, privredu i javne službe,
  + Odgovorna za pripremu budžeta, funkcije računovodstva i trezora
  + Administracija naknadi i taksi za usluge koje se uplaćuju direktno na račun opštine
  + Interna kontrola,
  + Kontrola javnih institucija čiji je opština osnivač
  + Raspodela i kontrola upravljanja sredstvima namenjenim korisnicima
* Odeljenje za inspekcijske poslove,
  + Odgovorno za kontrolu sprovođenja propisa u nadležnosti opštine, kao što su: Izgradnja, komunalna preduzeća i kontrola zaštite životne sredine, prevoza, obrazovanja i kontrola budžeta
* Odeljenje za imovinsko pravne poslove, urbanizam i stambeno komunalne poslove,
* Odeljenje za zajedničke poslove,
  + Odgovorno za nabavke koje sprovodi opština
  + Kadrovski poslovi
* Služba za poresku administraciju.
  + Odgovorna za procenu iznosa poreza na imovinu i njegovu naplatu
  + Sprovodi upravni postupak po žalbi poreskih obveznika na odluke u poreskim postupcima

Postoji i Direkcija za izgradnju i infrastrukturu kao pravno lice koje osniva i 100% u vlasništvu je opštine sa dužnostima kao što su:

* + Priprema prostornog i urbanističkog plana;
  + Priprema projekata razvoja gradskog područja; uređenje zemljišta;
  + Stručni i tehnički polovi izgradnji, održavanju, zaštiti i korišćenju opštinske infrastrukture
  + Nabavke iz njenog delokruga

Opština ima i organe koji su odgovorni za nadzor i kontrolu rada ovih sektora a deo su opštinske administracije.

**Gradonačelnik koji**

* Predstavlja i zastupa opštinu;
* Predlaže načine rešavanja pitanja o kojima odlučuje Skupština;
* Naredbodavac je za izvršenje budžeta;
* Usmerava i usklađuje rad Opštinske uprave;
* Daje saglasnost na odluke budžetskih korisnika kojima se utvrđuje broj i struktura zaposlenih

**Opštinsko veće** ima5 članova, pored gradonačelnika i zamenika gradonačelnika, koji su članovi Opštinskog veća po funkciji koju vrše. Opštinsko veće:

* Predlaže Statut, budžet, odluke o organizaciji opštinske administracije i druge odluke koji donosi Skupština opštine,
* Sprovodi i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata Skupštine opštine,
* Donosi odluku o privremenom finansiranju,
* Vrši nadzor nad radom opštinske uprave, poništava ili ukida akte opštinske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, Statutom i drugim opštim aktom ili odlukom koje donosi Skupština opštine,
* Rešava u upravnom postupku u drugom stepenu o pravima i obavezama građana, preduzeća i ustanova i drugih organizacija u upravnim stvarima iz nadležnosti Opštine,
* Stara se o izvršavanju poverenih nadležnosti iz okvira prava i dužnosti Grada ili Republike.
* Postavlja i razrešava načelnike i zamenike načelnika opštinske uprave,
* Vrši i druge poslove utvrđne zakonom i opštinskim Statutom.

**Skupština opštine** kojaje predstavničko telo bavi se

* Opštinskim statutom, odlukama gradskog veća i drugim opštinskim propisima,
* Donosi budžet, rebalans budžeta (ako je neophodan) i završni račun,
* Razvojnim i ostalim planovima i programima,
* Vrši nadzor rada Gradonačelnika i pružanja administrativnih usluga,
* Imenuje rukovodstvo Skupštine (predsednika, potpredsednika i sekretara Skupštine),
* Utvrđuje Pravilnik o radu, donosi odluku o obeležjima opštine i vrši druge poslove koje propisuje zakon i statut opštine.
* Imenuje i raspušta nadzorni odbor, imenuje i raspušta direktore javnih preduzeća, institucija, organizacija i agencija čiji je opština osnivač, usvaja njihove statute, u skladu sa zakonom,
* Utvrđuje opštinske poreze i ostale lokalne izvore prihoda.

Skupštinу opštine čine odbornici koji se biraju na četiri godine, u skladu sa propisima koji uređuju ovu oblast.

Pravni okvir:

* Ustav Republike Srbije, 2006
* Zakon o lokalnoj samoupravi(„Službeni glasnik RS“ br. 129/2007)

Zakon o finansiranju lokalne samouprave

* Zakon o porezu na imovinu
* Statut opštine (Odluka Skupštine br. 060-36/2008 od 11. 10. 2008)

Sadržaj

[Skraćenice 3](#_Toc421138240)

[Uvod 5](#_Toc421138241)

[Zbirna ocena 12](#_Toc421138242)

[Ocena sistema, procesa i institucija za upravljanje javnim finansijama 17](#_Toc421138243)

[HLG-1 Predvidljivost transfera od viših nivoa vlasti 17](#_Toc421138244)

[Pouzdanost budžeta 19](#_Toc421138245)

[Sveobuhvatnost i transparentnost budžeta 24](#_Toc421138246)

[Priprema budžeta u skladu sa definisanim politikama 30](#_Toc421138247)

[Predvidivost i kontrola izvršenja budžeta 35](#_Toc421138248)

[Računovodstvo, evidentiranje i izveštavanje 52](#_Toc421138249)

[Eksterni nadzor i revizija 57](#_Toc421138250)

[Donatorska praksa 60](#_Toc421138251)

[I. Aneksi 63](#_Toc421138252)

| **Zbirni pregled ocena** | | | | | | | | |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Pokazatelj uspešnosti upravljanja javnim finansijama** | | | **Metod ocenjivanja** | **Rangiranje po dimenzijama** | | | | **Rangiranje za 2014.** | |
| **i.** | **ii.** | **iii.** | **iv.** |
| HLG-1 | | Predvidljivost transfera od viših nivoa vlasti | M1 | C | NO | A |  | NO | |
| **B. REZULTATI UPRAVLJANJA JAVNIM FINANSIJAMA: Pouzdanost budžeta** | | | | | | | | | |
| PU-1 | Ukupno izvršeni rashodi u odnosu na odobreni budžet | | M1 | D |  |  |  | D | |
| PU-2 | Struktura izvršenih rashoda u odnosu na odobreni budžet | | M1 | D | A |  |  | D+ | |
| PU-3 | Ukupno ostvareni prihodi u odnosu na odobreni budžet | | M1 | A |  |  |  | A | |
| PU-4 | Stanje i praćenje docnji | | M1 | A | A |  |  | A | |
| **C. KLJUČNA PITANJA ZA SVE SEKTORE: sveobuhvatnost i transparentnost** | | | | | | | | | |
| PU-5 | Budžetska klasifikacija | | M1 | A |  |  |  | A | |
| PU-6 | Sveobuhvatnost informacija u budžetskim dokumentima | | M1 | C |  |  |  | C | |
| PU-7 | Obim neprikazanih vladinih operacija | | M1 | A | NP |  |  | A | |
| PU-8 | Transparentnost fiskalnih odnosa između nivoa vlasti | | M2 | NP | NP |  |  | NP | |
| PU-9 | Nadzor ukupnog fiskalnog rizika od drugih organizacija javnog sektora | | M1 | C | NP |  |  | C | |
| PU-10 | Dostupnost najvažnijih fiskalnih informacija javnosti | | M1 | A |  |  |  | A | |
| **D. BUDŽETSKI CIKLUS**  **D (i) Priprema budžeta u skladu sa definisanim politikama** | | | | | | | | | |
| PU-11 | Uređenost i učešće u procesu donošenja godišnjeg budžeta | | M2 | B | D | A |  | B | |
| PU-12 | Višegodišnja perspektiva za fiskalno planiranje, politiku rashoda i budžetiranje | | M2 | D | NP | C | D | D+ | |
| **D (ii) Predvidivost i kontrola izvršenja budžeta** | | | | | | | | | |
| PU-13 | Transparentnost obaveza i odgovornosti poreskih obveznika | | M2 | A | B | C |  | B | |
| PU-14 | Efikasnost mera za registrovanje poreskih obveznika i procenu poreskih obaveza | | M2 | B | D | D |  | D+ | |
| PU-15 | Efikasnost naplate poreskih obaveza | | M1 | D | A | A |  | D+ | |
| PU-16 | Predvidivost raspoloživosti sredstava za preuzimanje obaveza | | M1 | A | B | A |  | B+ | |
| PU-17 | Evidencija i upravljanje stanjem gotovine, dugom i garancijama | | M2 | A | A | B |  | A | |
| PU-18 | Efikasnost kontrole obračuna plata | | M1 | A | A | A | D | D+ | |
| PU-19 | Transparentnost, konkurencija i mehanizam žalbe u javnim nabavkama | | M2 | A | A | A | A | A | |
| PU-20 | Efikasnost internih kontrola za rashode koji se ne odnose na plate | | M1 | C | C | A |  | C+ | |
| PU-21 | Efikasnost interne revizije | | M1 | D | D | NP |  | D | |
| **D (iii) Računovodstvo, evidentiranje i izveštavanje** | | | | | | | | | |
| PU-22 | Blagovremenost i pravilnost usaglašavanja računa | | M2 | A | A |  |  | A | |
| PU-23 | Dostupnost informacija o sredstvima koja primaju jedinice koje pružaju usluge | | M1 | A |  |  |  | A | |
| PU-24 | Kvalitet i blagovremenost budžetskih izveštaja u toku godine | | M1 | C | A | A |  | C+ | |
| PU-25 | Kvalitet i blagovremenost godišnjih finansijskih izveštaja | | M1 | A | A | A |  | A | |
| **D (iv) Eksterni nadzor i revizija** | | | | | | | | | |
| PU-26 | Obim i priroda revizije i preduzimanje mera u skladu sa preporukama | | M1 | D | NP | NP |  | D | |
| PU-27 | Zakonodavni nadzor godišnjeg zakona o budžetu | | M1 | C | A | D | B | D+ | |
| PU-28 | Zakonodavni nadzor izveštaja eksterne revizije | | M1 | D | NP | NP |  | D | |
| **E. DONATORSKA PRAKSA** | | | | | | | | | |
| D-1 | | Predvidivost direktne budžetske podrške | M1 | NP | NP |  |  | NP | |
| D-2 | | Finansijske informacije koje dostavljaju donatori za potrebe pripreme budžeta i izveštavanja o projektima i programima | M1 | NP | NP |  |  | NP | |
| D-3 | | Deo pomoći kojim se upravlja u skladu sa nacionalnim procedurama | M1 | NP |  |  |  | NP | |
| NP = Nije primenjivo | | | | | | | | | |

# Zbirna ocena

Postoji značajna povezanost centralnog nivoa vlasti (Ministarstvo finansija) i opština u Srbiji kada je u pitanju upravljanje javnim finansijama. Opštu pravnu osnovu daje Zakon o budžetskom sistemu, naplata prihoda je uređena poreskim zakonima, nabavku reguliše jedan Zakon o javnim nabavkama, a Državna revizorska institucija zadužena je za sprovođenje eksterne revizije za ceo javni sektor. Opštine zavise od nenamenskih i namenskih transfera centralne vlasti kojima finansiraju većinu svojih rashoda. Centralna vlast i opštine funkcionišu u okviru jedinstvenog računa u trezora sa sopstvenim pod-računima, a računovodstvo i izveštavanje se vrši po jedinstvenim standardima i rokovima.

**(i) Integrisana ocena sistema, procesa i institucija za upravljanje javnim finansijama**

**1. Pouzdanost budžeta**

Pouzdanost budžeta usko je povezana sa procesom planiranja budžeta kao i sa vremenskim okvirom predviđanja. Tokom perioda između 2011. i 2013. budžet je bio slab prognozer izvršenih rashoda sa ocenom D. Stepen izvršenja planiranog budžeta blisko je povezan sa prihodima koji potiču iz sopstvenih izvora (porez na imovinu i niz naknada i taksi koje značajno doprinose prihodima iz sopstvenih izvora, ali koje je teško predvideti) i transfera od strane centralne vlasti (nenamenski (uključujući i deo poreza na dohodak građana koji se ostvaruje u opštinama) kao i oni namenski). Ocena za prihode iz sopstvenih izvora je D a u smislu transfera od viših nivoa vlasti (indikator HLG-1), odstupanje ostvarenog od planiranog budžeta ima ocenu A. Namenski transferi su veoma nepredvidljivi, iako čine mali deo ukupnih transfera. Međutim, u svakoj godini procene, opština u Budžetu planira veći rashod i prihod iz sopstvenih sredstava, pa je neophodno vršenjem rebalansa u toku godine uskladiti realizaciju rashoda sa prihodima. Stanje docnji je nisko sa ocenom A. Baza podataka docnji je dobra sa evidentiranim datumima svih faktura u softveru. U cilju povećanja finansijske discipline, Ministarstvo finansija kažnjava opštine koje ne plate fakture komercijalnim preduzećima u roku od 45 dana obustavom transfera dok se fakture ne plate. Pouzdanost budžeta usko je povezana i sa procesom planiranja budžeta kao i sa vremenskim okvirom predviđanja.

**2. Sveobuhvatnost i transparentnost**

Budžet se zasniva na organizacionim, ekonomskim i funkcionalnim klasifikacijama koje su iste kao za centralnu vlast. Takođe postoji i programska struktura koja se uvodi u sistem klasifikacije kako bi poslužila kao sredstvo za stratešku raspodelu resursa i analizu, ali ona je tek u začetku. Budžetska dokumentacija uglavnom sadrži dovoljno detalja i informacija o prihodima i rashodima, kao i o ključnim makroekonomskim agregatima, deficitu i načinu njegovog finansiranja, ali ne i o finansijskim sredstvima. Ne daju se podaci o prethodnom budžetu radi upoređenja sa predloženim. Budžet je sveobuhvatan u svom opsegu bez vanbudžetskih rashoda ili prihoda, a uključeni su i postojeći donatorski projekti.

Pristup javnosti finansijskim informacijama je zadovoljavajući sa ocenom A. Praćenje fiskalnih rizika koji nastaju u preduzećima u vlasništvu opštine postoji ali rezultati nisu konsolidovani u objedinjeni izveštaj, što bi moglo da bude učinjeno, ali se stoga smanjuje ocena.

**3. Priprema budžeta u skladu sa definisanim politikama**

Uputstvo za izradu budžeta zavisi od dobijanja informacija od Ministarstva finansija o visini transfera, što se uvek dešava sa velikim zakašnjenjem u odnosu na budžetski kalendar. Iako je proces planiranja budžeta dobro postavljen, on trpi zbog neblagovremenosti uputstva koje, uz to, ne sadrži ograničenja rashoda. Nedostatak u procesu planiranja budžeta je relativno kasno uključivanje političkog nivoa u opštinama, obzirom da ne postoji formalno uključivanje Skupštine sve dok se predlog budžeta ne dostavi na odobrenje. Postoji participativni proces sa zainteresovanim stranama u koji se uključuju članovi Skupštine, ali ne formalno. Njihovo ranije uključivanje i definisanje strateških prioriteta kao i razmatranje raspodele sredstava po sektorima obezbedilo bi veći legitimitet uputstvu za izradu budžeta i pomoglo da predlozi Odeljenju za budžet budu u skladu sa strateškim prioritetima opštine. To bi doprinelo održavanju ukupne fiskalne discipline i strateške raspodele resursa. Ocenom B ocenjeno je vreme raspoloživo za pripremu budžeta kao odraz napora koje u pripremu ulaže opština dok je uključenost političkog nivoa slaba sa ocenom D. Uprkos tome, budžet se uvek usvaja na vreme. I fiskalnoj i budžetskoj politici generalno nedostaje srednjoročna perspektiva što će otežati uvođenje programskog budžetiranja. Projekcije budžeta uključuju kapitalne rashode i za dve naredne godine, ali nema informacija o tekućim rashodima ili prihodima. Nedostaci višegodišnjeg planiranja se ogledaju u lošim ocenama za postojanje sektorskih strategija sa višegodišnjom procenom tekućih rashoda i kapitalnih izdataka kao i za povezanost investicionih budžeta i procena budućih rashoda, sa ocenom C i D za obe dimenzije.

**4. Predvidivost i kontrola izvršenja budžeta**

Poreski sistem u opštinama zasniva se na porezima na imovinu, čije je upravljanje preuzeto od centralne vlasti 2009. godine uz uspostavljanje sopstvene poreske administracije. Oporezivanje se zasniva na sveobuhvatnom zakonu koji je jasan u smislu obaveza poreskih obveznika i ne daje diskreciona ovlašćenja. Odredbe o poreskim olakšicama jasno su definisane. Edukacija poreskih obveznika više je reaktivna nego proaktivna, i delom se zasniva na objavljivanju informacija u glasniku, što se smatra dovoljnim i malo zahtevnim u administrativnom pogledu. Žalbenom mehanizmu nedostaje nezavisni arbitražni sistem, koji je nezavistan od same vlasti, poput žalbenog veća koje bi funkcionisalo između podnošenja žalbe poreskoj upravi (koju obrađuje ili opština ili okružni nivo Ministarstva finansija) i suda. Baze podataka o imovini i zemljištu se proširuju i povezuju sa nekim eksternim bazama podataka. Potvrde o izmirenim poreskim obavezama potrebne su za učešće u javnim nabavkama kao i za pristup određenim vrstama državne pomoći. Potvrde o izmirenim poreskim obavezama potrebne su za učešće u javnim nabavkama kao i za pristup određenim vrstama državne pomoći. Docnje su shodno tome visoke što je dovelo do ocene D. Međutim, one su visoke i zbog kumulativnog efekta visokih kamatnih stopa kao i zbog nasleđenih dugovanja iz vremena kad je porez na imovinu administrirala centralna vlast. Zakon dozvoljava otpis dugovanja nakon pet godina ali to se ne primenjuje. Poreske kontrole i istrage u slučaju pronevere vrše se povremeno, kada zaposleni imaju vremena. Plaćanja se vrše na jedinstveni račun trezora preko komercijalnih banaka uz prijem sredstava u toku narednog dana. Podaci poreskih obveznika čuvaju se u elektronskoj formi i ažuriraju nakon primljene uplate.

Na rashodnoj strani, sveobuhvatne mere za unapređenje izvršenja budžeta i jačanje kontrole primenjuju se u celom javnom sektoru Srbije kao rezultat usvojenog Zakona o budžetskom sistemu. Ukupna predvidivost raspoloživosti sredstava za preuzimanje obaveza dobila je srednju ocenu B+. Broj rebalansa budžeta je mali, a vrše se po istoj proceduri kao i donošenje budžeta kako bi se obezbedilo balansiranje završnog budžeta. Opštinska gotovinska sredstva su konsolidovana na jedinstvenom računu trezora. Broj kredita je mali i evidentira se u računovodstvenom sistemu, a za zaduživanje je potrebno dobiti odobrenje Ministarstva finansija (Zakon o javnom dugu) uz ograničenja vezana za izvršenje prethodnog budžeta. Ne postoje uspostavljeni fiskalni ciljevi što delimično odražava nedostatak višegodišnjeg planiranja. Procesi i procedure javnih nabavki zasnivaju se na nacionalnom sistemu uspostavljenim Zakonom o javnim nabavkama i u svim aspektima su ocenjeni sa A. Kontrola platnih spiskova je uspostavljena i dobra, međutim revizije platnih spiskova se ne vrše. Osečina nema internu reviziju – što je očigledna slabost čitavog sistema kontrole. Ne postoji kontrola preuzimanja obaveza – kontrola raspoloživosti sredstava se vrši na osnovu fakture ili ugovora a ne u fazi odluke o nabavci nakon što su ispoštovane procedure nabavke. Stepen usklađenosti sa pravilima za obradu i evidentiranje transakcija je visok, sa ocenom A a pravila i procedure za ostale aktivnosti koje se ne odnose na nabavke su relativno nerazvijene. Pored interne revizije, pažnju zahteva i oblast interne kontrole.

**5. Računovodstvo, evidentiranje i izveštavanje**

Uloženi su značajni napori na unapređenju kvaliteta i sveobuhvatnosti računovodstva i finansijskih izveštaja u skladu sa uspostavljanjem jedinstvenog računa trezora, na nivou celog javnog sektora u Srbiji. Izuzev nedostatka upravljanja preuzimanjem obaveza, računovodstvo i izveštavanje u toku godine i na godišnjem nivou dobili su ocenu A što ukazuje na dobro uspostavljen sistem i njegovu blagovremenost. Računovodstveni sistem je postavljen tako da može da daje izveštaje po jedinicama koje pružaju usluge što omogućava transparentnost raspodele resursa.

**6. Eksterni nadzor i revizija**

Ni DRI a ni privatni revizori nisu vršili reviziju Osečine. Što se usvajanja budžeta tiče, postoje dobro uspostavljene procedure, ali vreme koje je na raspolaganju za njihovu primenu je zanemarivo. Skupština raspravlja o budžetu samo na sednici na kojoj se usvaja, mada postoji kratak vremenski period za skupštinski odbor. Prebacivanje sredstava između stavki budžeta je u skladu sa opštim pravilom iz Zakona o budžetskom sistemu o promeni aproprijacije od 5% i često se primenjuje.

**(ii). Ocena uticaja slabosti sistema za upravljanje javnim finansijama na budžetske rezulate**

**Agregatna fiskalna disciplina**

Slabosti procesa, kao što je nedostatak efikasnog Srednjoročnog okvira rashoda, nedostatak blagovremenih informacija o godišnjim transferima, nedosledni prenos namenskih transfera od centralne vlasti kao i kasno uključivanje političkog nivoa u proces planiranja budžeta, imaju mogućnost da ugroze agregatnu fiskalnu disciplinu. Takođe, relativno nedavno preuzimanje upravljanjem poreza na imovinu kao i struktura sopstvenih prihoda doveli su do velikih fluktuacija u prihodima koje je bilo teško predvideti. Nedostatak mogućnosti preuzimanja obaveza na srednji rok dovodi do toga da se potencijalni fiskalni problemi ne mogu predvideti. Nepostojanje mehanizma eksternog nadzora dodatno slabi sistem. Funkcionalni mehanizam za sprečavanje docnji predstavlja protivtežu nedostatku kontrole preuzimanja obaveza u fazi donošenja odluke o nabavci. Bez obzira na to, opština bi mogla bolje da kontroliše i prati izvršenje budžeta unapređenjem preuzimanja obaveza u cilju održavanja sveukupne budžetske discipline.

**Strateška raspodela**

Strateška raspodela resursa je slaba zbog nedostatka srednjoročnog okvira rashoda i budžetskog okvira, neadekvatne povezanosti razvojnih politika i budžeta u sektorskim strategijama, kao i zbog nedostatka ranog uključivanja političkih struktura u proces planiranja budžeta. Ove slabosti ograničavaju sposobnost opština da efikasno raspodeljuju resurse na srednji rok kako bi postavili realističan vremenski okvir za primenu politika. S druge strane, neophodnost da se u toku godine smanje rashodi korišćenjem rebalansa budžeta ukazuje na to da se strateški prioriteti utvrđeni procesom planiranja budžeta ostvaruju, dovode u pitanje na godišnjem nivou. Ostvarivanje strateških prioriteta otežava i neujednačenost namenskih transfera.

**Operativna efikasnost**

Postoji jednogodišnji budžet. Slabosti mehanizma odgovornosti zbog nedostatka interne revizije i nadzora eksterne revizije, znače da nema protivteže neefikasnom korišćenju resursa. Na prihodnoj strani, operativna efikasnost je ugrožena nagomilavanjem poreskih dugova. Postoji potreba za uvođenjem mera kojima bi cilj bio povećanje naplate dugovanja, kao i otpis onih očigledno nenaplativih potraživanja. Nedostatak efikasne naplate poreskog duga umanjuje kredibilitet poreskog procesa i jednakog tretmana svih poreskih obveznika. Konsolidovanje novčanih sredstava, predviđanje gotovinskih tokova i upravljanje gotovinom poboljšali su izvršenje budžeta i unapredili operativnu efikasnost.

**(iii) Izgledi planiranja i sprovođenja reformi**

Na upravljanje javnim finansijama u opštinama pozitivno je uticala primena Zakona o budžetskom sistemu, Zakona o javnim nabavkama kao i osnivanje Državne revizorske institucije premda eksterna revizija tek treba da se sprovede u ovoj opštini. Jedinstveni račun trezora i odgovarajući računovodstveni sistem doprineo je efikasnosti u obezbeđenju blagovremenih informacija rukovodećim strukturama. Sistem javnih nabavki je savremen i transparentan. Određene reformske inicijative tek trebaju da se primene, posebno kada je u pitanju interna revizija i interna kontrola. Programsko budžetiranje počinje da se primenjuje u opštinama, ali nedostatak srednjoročnog fiskalnog okvira i sektorskih strategija može programsko budžetiranje da učini preuranjenim i neefikasnim u Osečini.

Sveobuhvatna reforma sistema upravljanja javnim finansijama na nivou lokalnih vlasti može se sprovesti jedino kao deo šire reforme centralnog nivoa upravljanja javnim finansijama, posebno imajući u vidu jednoobraznost regulatornog i funkcionalnog okvira lokalne vlasti kao i prirodu samih sistema upravljanja javnim finansijama na nivou centralne i lokalne vlasti. Pošto postoji i paralelna ocena PEFA pokazatelja na nivou centralne vlasti kao i neophodnost unapređenja sistema upravljanja javnim finansijama u sklopu procesa pristupanja EU, za očekivati je da zahtevi za ubrzanje unapređenja sistema upravljanja javnim finansijama na nivou lokalnih vlasti postanu sve prisutniji.

# Ocena sistema, procesa i institucija za upravljanje javnim finansijama

## HLG-1 Predvidljivost transfera od viših nivoa vlasti

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **HLG-1 Predvidivost transfera od viših nivoa vlasti (HLG)** | **Ocena NO** |  |
| (i) Godišnje odstupanje stvarnih ukupnih HLG transfera od prvobitno ukupno procenjenog iznosa koje HLG obezbeđuje opštini za uključivanje u budžet | C | U ne više od jedne u prethodne tri godine procena HGL transfera je bila manja od 15% |
| (ii) Godišnje odstupanjeizmeđu stvarnih i procenjenih prenosa namenskih transfera | NO | Nedovoljno dokaza |
| (iii) Blagovremenost transfera iz HLG u toku godine (u skladu sa rasporedom za distribuciju isplata u toku godine, dogovoreno u roku od mesec dana od početka budžetske godine te lokalne samouprave) | A | Deo sporazuma između HLG i opštine predstavlja raspored raspodele opštih transfera i to je dogovoreno od strane svih učesnika na početku ili pre početka budžetske godine i kašnjenje stvarne realizacije sredstava (ponderisano) nije prešlo 25% u više od jedne od poslednje tri godine |

Ovaj indikator procenjuje koliko dobro centralna vlada integriše svoju podršku u proces donošenja budžeta opštine, tako da se to blagovremeno odražavalo na sve raspoložive resurse.

(i) **Godišnje odstupanje stvarnih ukupnih transfera HLG (viši nivo vlasti) od prvobitno ukupno procenjenog iznosa koje HLG obezbeđuje opštini za uključivanje u budžet**

Budžetirani i stvarni prenos poreza na dohodak (80% od poreza na dohodak prikupljen u opštini) i opšti i namenski transferi iz centralne vlade u opštinu su sledeći:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2011 | |  | 2012 | |  | 2013 | |  |
|  | Budžetirano | Ostvareno | Razlika | Budžetirano | Ostvareno | Razlika | Budžetirano | Ostvareno | Razlika |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Porez na d. | 48348 | 45938 |  | 85700 | 76318 |  | 81730 | 69347 |  |
| Opšti transferi | 125934 | 112469 |  | 177959 | 177386 |  | 178553 | 184898 |  |
| Namenski transferi | 51999 | 15632 |  | 51147 | 25560 |  | 260283 | 254245 |  |
| Ukupno | 174282 | 158407 | 76.9 | 263659 | 253704 | 88.7% | 260283 | 254245 | 97.7% |

Ocena C

(ii) **Godišnje odstupanje između stvarnih i procenjenih prenosa namenskih transfera**

Podaci o namenskim transferima budžetu su zbirni za kapitalne i tekuće transfere od centralne vlade. Namenski transferi se uglavnom odnose na projekte, što znači da zavise od rezultata u konkurenciji sa predlozima projekata iz drugih opština a ponekad i od raspoloživosti sredstava na centralnom nivou ili realizacije aranžmana sa stranim donatorima. Stoga se namenski prihodi obično ne budžetiraju što je omogućeno Zakonom o budžetskom sistemu (član 61, stav 9) po kome se u slučaju dodatnih rashoda srazmerno mogu povećati aproprijacije.

Koristeći informacije iz budžeta, namenskih transfera (sa detaljnim prikazom kapitalnih i tekućih izdataka) i opštih transfera iz poreza na dohodak, sledeće odstupanje je izračunato:

|  |  |
| --- | --- |
|  | (HLG-1 (ii)) |
| Godina | Odstupanje |
| 2011 | 28.0% |
| 2012 | 14.2% |
| 2013 | 4.1% |

Međutim, detaljni prikaz namenskih transfera nije dat po sektorima tako da je nedovoljno informacija da bi se ova dimenzija ocenila.

Ocena D

(iii) **Blagovremenost transfera iz HLG u toku godine (u skladu sa rasporedom za distribuciju isplata u toku godine, dogovoreno u roku od mesec dana od početka budžetske godine te lokalne samouprave)**

Utvrđen je raspored 12 jednakih tranši za opšte transfere i toga se pridržavaju svi. Ocena A

## Pouzdanost budžeta

**PU-1 Ukupno izvršeni rashodi u odnosu na odobreni budžet**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1)** | |
|  | **2014** | **Objašnjenje** |
| **PU-1 Ukupno izvršeni rashodi u odnosu na odobreni budžet** | **Ocena D** |  |
| (i) Razlika između ukupno budžetiranih i stvarnih primarnih rashoda | **D** | U dve ili sve tri poslednje godine ostvareni rashodi su odstupali od budžetiranih za 15% ili više |

Ovaj indikator ocenjuje pouzdanost budžeta izračunavanjem stepena do kojeg izvršeni budžetski rashodi odstupaju od prvobitnog budžeta prema raspoloživim podacima za poslednje tri godine. Ako rashodi stalno odstupaju od prvobitnog budžeta, to ukazuje na probleme sa kvalitetom planiranja budžeta i / ili na izazove u izvršenju budžeta. Procena ovog indikatora je zasnovana na informacijama dostupnim za budžetske godine od 2011. do 2013.

**(i) Razlika između primarne potrošnje (rashoda) i prvobitno planiranih primarnih rashoda (isključujući servisiranje dugova i rashode eksterno finansiranih projekata)**

|  |  |
| --- | --- |
|  | Za PU-1 |
| Godina | Ukupno odstupanje rashoda |
| 2011 | -19.3% |
| 2012 | -16.9% |
| 2013 | -28.1% |

Videti aneks za izvorne podatke

Opštinski budžet se u najvećoj meri finansira transferima sa centralnog nivoa (HGL-1) i iz sopstvenih izvora prihoda (PU-3). Smanjenje razlike između stvarnog i planiranog budžeta tokom vremena odražava značajna unapređenja u predviđanju prihoda u okviru oba izvora prihoda.

Ocena D

**PU-2 Struktura izvršenih rashoda u odnosu na odobreni budžet**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1)** | |
|  | **2014** | **Objašnjenje** |
| **PU-2 Struktura izvršenih rashoda u odnosu na odobreni budžet** | **Ocena D+** |  |
| (i) Veličina odstupanja u strukturi rashoda ne računajući budžetsku rezervu | D | U barem dve od poslednje tri godine, odstupanje u strukturi rashoda u odnosu na planirane je premašilo 15 %. |
| (ii) Prosečan nivo rashoda izvršenih iz budžetske rezerve u prethodne tri godine | **A** | Stvarni rashodi izvršeni iz budžetske rezerve su u proseku manji od 3% prvobitnog budžeta. |

Ovaj indikator ocenjuje pouzdanost budžeta izračunavanjem stepena do kojeg stvarni ukupni rashod odstupa od prvobitnog usvojenog budžeta za poslednje tri godine, na osnovu raspoloživih podataka. Procena ovog indikatora je zasnovana na informacijama dostupnim za budžetske godine od 2011. do 2013.

**(i) Veličina odstupanja u strukturi rashoda tokom poslednje tri godine, ne računajući budžetsku rezervu**

Dimenzija (i) meri razliku između planiranih i stvarnih rashoda na nivou budžetskih korisnika, kontrolišući odstupanja u ukupnoj potrošnji. Dimenzija (i) meri razliku između planiranih i stvarnih rashoda na nivou budžetskih korisnika, kontrolišući odstupanja u ukupnoj potrošnji. Značajna razlika u pojedinačnim troškovima čini budžet manje pouzdanim u smislu izražavanja strateških opredeljenja. Ovaj indikator zahteva posebno razmatranje troškova koji su izvršeni iz budžetske rezerve zato što oni utiču na odstupanja u strukturi troškova. Ocenjivanje za dimenziju (i) zahteva izračunavanje apsolutne vrednosti razlike između korigovane potrošnje (odnosno prvobitnog budžeta za svaku budžetsku godinu pomnožen ukupnim stvarnim rashodima podeljen sa ukupnim prvobitnim budžetom) u odnosu na prvobitni budžet za svakog budžetskog korisnika a zatim sabiranje ovoga kao procenat ukupnog korigovanog budžeta kako bi se odredila ukupna odstupanja.

|  |  |
| --- | --- |
|  | PU-2 (i) |
| Godina | Veličina odstupanja |
| 2011 | -28.5% |
| 2012 | -15.6% |
| 2013 | -28.0% |

Videti aneks za izvorne podatke

Postoji značajno odstupanje između planiranog budžeta i ostvarenih rashoda u svim administrativnim jedinicama.

Ocena D

**(ii) Prosečan nivo rashoda izvršenih iz budžetske rezerve u prethodne tri godine**

|  |
| --- |
| PU-2 (ii) |
| rashoda iz budžetske rezerve |
| 0.0% |
|
|

Nivo budžetski rezervi u ukupnom izvršenom rashodu je mali.

Ocena A

**PU-3 Ukupno ostvareni prihodi u odnosu na odobreni budžet**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1)** | |
|  | **2014** | **Objašnjenje** |
| **PU-3 Ukupno ostvareni prihodi u odnosu na odobreni budžet** | **Ocena A** |  |
| (i) Ostvarenje sopstvenih prihoda u odnosu na sopstvene prihode planirane prvobitno odobrenim budžetom | A | Ostvareni budžetski prihodi bili su između 97% i 106% u barem dve od poslednje tri godine. |

Indikator meri razliku između stvarno ostvarenih prihoda i procene prihoda prikazanih u godišnjem budžetu. Razlike u ostvarivanju prihoda utiču na ukupnu pouzdanost budžeta. Dobro predviđanje prihoda je ključno za budžetsko planiranje obzirom da značajna odstupanja u ostvarivanju prihoda zahtevaju prilagođavanje rashoda tokom godine i/ili promene u eksternom finansiranju radi dostizanja budžetskih ciljeva. Lošija realizacija dovodi do većeg deficita i/ili smanjenja potrošnje, dok veće ostvarenje od planiranog može dovesti do neplanirane potrošnje i rizika neekonomičnog korišćenja resursa.

**(i) Ostvarenje sopstvenih prihoda u odnosu na sopstvene prihode planirane prvobitno odobrenim budžetom**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| RSD 000 |  |  |  |  |  |  | | |  | | |  | | |  |  |
|  | | 2011 | |  | | | 2012 | |  | 2013 | | |  |
|  | | Budžetirano | Ostvareno | Raz | | | Budžetirano | Ostvareno | Raz | Budžetirano | Ostvareno | | Raz |
| Porez na imov. | | 16460 | 9066 |  | | | 17750 | 11869 |  | 16300 | 10145 | |  |
| Takse | | 9784 | 7357 |  | | | 7100 | 6222 |  | 6370 | 5156 | |  |
| Prod dobara i usl | | 2250 | 1009 |  | | | 1122 | 8846 |  | 882 | 9398 | |  |
| Kazne | | 3900 | 1976 |  | | | 2100 | 1834 |  | 2550 | 1957 | |  |
| Ostalo | | 9500 | 5948 |  | | | 4500 | 3349 |  | 4600 | 3048 | |  |
| Refundiranje | | 730 | 1802 |  | | | 154 | 174 |  | 1364 | 2311 | |  |
| Prodaja imovine | | 30 | 9 |  | | | 180 | 172 |  | 11 | 11 | |  |
| Ukupno | | 42654 | 27167 | 63.7% | | | 32906 | 32466 | 98.7% | 32077 | 32026 | | 99.8% |

Sopstveni izvori opštinskih prihoda su mali u poređenju sa transferima od republičke Vlade (videti HGL-1). Porez na imovinu je glavni poreski prihod dok su takse, naknade i kazne i prodaja dobara i usluga izdašniji izvori prihoda, ali ih je teže predvideti jer više zavise od postupaka pojedinaca nego od ekonomskih uslova. Struktura sopstvenih izvora prihoda slična je kod svih lokalnih vlasti širom sveta.

Ocena A

**PU-4 Stanje i praćenje docnji**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **PU-4 Stanje i praćenje docnji** | **Ocena** |  |
| (i) Stanje docnji (kao procenat od ukupno izvršenih rashoda za odgovarajuću fiskalnu godinu) i sve nedavne promene | A | Stanje docnji je nisko (ispod 2% ukupnih troškova) |
| (ii) Raspoloživost podataka za praćenje stanja docnji | A | Pouzdani i kompletni podaci o stanju docnji obezbeđuju se redovnim procedurama i najmanje na kraju svake budžetske godine (i uključuju starosnu strukturu). |

Ovaj indikator ocenjuje pouzdanost budžeta u odnosu na postojanje docnji. Procenjuje se kvalitet informacija i veličina evidentiranih docnji. Postojanje docnji ukazuje na slabosti u planiranju i izvršenju budžeta.

**(i) Stanje docnji (kao procenat od ukupno izvršenih rashoda za odgovarajuću fiskalnu godinu) i sve nedavne promene**

Ukupno stanje akumuliranih docnji prema svim izvorima na kraju 2012. je bilo RSD 2,7 miliona (0,87% rashoda) i RSD 3,0 miliona (0,99% rashoda) na kraju 2013. godine.

Ocena A

**(ii) Raspoloživost podataka za praćenje stanja docnji**

Računovodstveni sistem koji koriste opštine isti je kao i aplikacije koje koristi privatni sektor, i on je u stanju da podrži potpuno obračunsko računovodstvo. Kao takav, on daje sve relevantne informacije o obavezama bilo koje vrste. Računovodstveni sistem obuhvata datum fakture čime se sve docnje grupišu po ročnosti i prate i klasifikuju kao docnja ako se ne plate na vreme.

Primenjuje se i dodatni sistem za finansijsku disciplinu na osnovu centralizovane aplikacije za registrovanje faktura koje dostavljaju kompanije iz privatnog sektora. U skladu sa Zakonom o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama(„Službeni glasnik RS“ broj 119/12), fakture koje nisu plaćene posle 45 dana su automatski označene i Ministarstvo finansija će obustaviti transfer određenih donacija i učešća u porezu na dohodak sve dok fakture ne budu plaćene[[2]](#footnote-3). Ministarstvo finansija na svojoj internet stranici objavljuje spisak opština kojima su obustavljeni transferi, u skladu sa Pravilnikom o načinu i postupku vršenja nadzora nad sprovođenjem Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama između korisnika javnih sredstava i privrednih subjekata kada su korisnici javnih sredstava dužnici („Službeni glasnik RS“ broj 21/2013). Postoje inicijative da se proširi obuhvat RINO aplikacije na obaveze prema entitetima u javnom sektoru (obično javnim preduzećima). Ocena A

## Sveobuhvatnost i transparentnost budžeta

**PU-5 Budžetska klasifikacija**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1)** | |
|  | **2014** | **Objašnjenje** |
| **PU-5 Budžetska klasifikacija** | **Ocena A** |  |
| (i) Sistem klasifikacije koji se koristi za pripremu, izvršenje i izveštavanje o budžetu lokalne samouprave | A | Priprema i izvršenje budžeta bazirano je na organizacionoj, ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji i primenjuju se GFS/COFOG standardi ili standard na osnovu kojeg se može dobiti konsistentna dokumentaciju u skladu sa tim standardima. (Programska klasifikacija može biti zamena za funkcionalnu klasifikaciju, ukoliko se primenjuje sa detaljnošću koja je barem na nivou podfunkcionalne klasifikacije) |

(i) Ovaj indikator ocenjuje kvalitet sistema klasifikacije koji se koristi za pripremu, izvršenje i izveštavanje o budžetu lokalne samouprave Procena se zasniva na sistemu klasifikacije koji se koristi za procese pripreme i izvršenja budžeta u 2014. godini.

**(i) Sistem klasifikacije koji se koristi za pripremu, izvršenje i izveštavanje o budžetu lokalne samouprave**

Sistem klasifikacije koji se koristi za pripremu budžeta, izvršenje i izveštavanje propisan je Pravilnikom o standardnom klasifikacionom okviru i Kontnom planu za budžetski sistem („Sl. glasnik RS“, br. 103/2011, 10/2012, 18/2012, 95/2012, 99/2012, 22/2013, 48/2013 i 61/201) i Pravilnikom o izmenama i dopunama Pravilnika o standardnom klasifikacionom okviru i Kontnom planu za budžetski sistem („Sl. glasnik RS“, br. Ista klasifikacija se primenjuje i na centralnom nivou vlasti. Ocena A

**PU-6 Sveobuhvatnost podataka u budžetskim dokumentima**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1)** | |
|  | **2014** | **Objašnjenje** |
| **PU-6 Sveobuhvatnost podataka u budžetskim dokumentima** | **Ocena C** |  |
| (i) Udeo devet elemenata navedenih informacija u najskorijoj budžetskoj dokumentaciji lokalne vlasti | **C** | Najskorija budžetska dokumentacija ispunjava 3-4 od 9 elemenata |

Ovaj pokazatelj procenjuje da li obuhvat godišnje budžetske dokumentacije koja se dostavlja zakonodavnom telu na razmatranje i usvajanje, predstavlja kompletnu sliku fiskalnih predviđanja, predloga budžeta i ostvarenja prethodnih godina. Procena ovog pokazatelja je bazirana na osnovu dokumentacije za budžet 2014, koja je predstavljena u Skupštini..

**(i) Udeo devet elemenata navedenih informacija u najskorijoj budžetskoj dokumentaciji lokalne vlasti**

Kao što je dato u tabeli u nastavku, budžetska dokumentacija za 2014 ispunjava 4-6 od 9 elemenata. Ocena C

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Informacije koje se navode u budžetskoj dokumentaciji** | | | |
| **Element** | | **Uključen** | **Izvor** |
| 1 | Makroekonomske pretpostavke, uključujući barem procene agregatnog rasta, inflacije i deviznog kursa[[3]](#footnote-4) | Da | Uputstvo o budžetu, Službeni glasnik |
| 2 | Fiskalni deficit, definisan u skladu sa GFS ili drugim međunarodno priznatim standardima | Da | Službeni glasnik |
| 3 | Finansiranje deficita, uz opis očekivane strukture | Da | Službeni glasnik |
| 4 | Stanje duga, uključujući detaljnije informacije barem za početak tekuće godine | Da | Službeni glasnik |
| 5 | Finansijska imovina, uključujući detaljnije informacije barem za početak tekuće godine | Ne | Finansijska sredstva se prijavljuju u aneksu uz finansijske izveštaje |
| 6 | Izvršenje budžeta za prethodnu godinu, prikazano u istom formatu kao i predloženi budžet | Ne |  |
| 7 | Budžet za tekuću godinu (bilo rebalans budžeta ili procena izvršenja), prikazano u istom formatu kao i predloženi budžet | Ne |  |
| 8 | Sumirani podaci o budžetu, za prihode i rashode po glavnim stavkama primenjene klasifikacije, uključujući podatke za tekuću i prethodnu godinu | Ne |  |
| 9 | Objašnjenje budžetskih implikacija novopredloženih inicijativa | Ne | Data su u obrazloženju rebalansa ako je bilo izmena tokom godine. |

*(Izvor: Uputstvo o budžetu, Službeni glasnik i Odluka o budžetu*

**PU-7 Obim neprikazanih vladinih operacija**

Ovaj indikator procenjuje da li su sve budžetske i vanbudžetske aktivnosti lokalne vlasti uključene u budžetske procene, izveštaje o izvršenju u toku godine i finansijske izveštaje na kraju godine i druge budžetske izveštaje namenjene javnosti. Ovo je potrebno da se obezbedi kompletna slika prihoda lokalne samouprave, rashoda u svim kategorijama i finansiranja. Procena ovog indikatora je zasnovana na informacijama i izveštajima koji su na raspolaganju za 2013. godinu.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1)** | |
|  | **2014** | **Objašnjenje** |
| **PU-7 Obim neprikazanih vladinih operacija** | **Ocena A** |  |
| (i) Obim vanbudžetskih rashoda (ne uključujući projekte koje finansiraju donatori) koji nisu prikazani, tj. nisu obuhvaćeni u finansijskim izveštajima. | **A** | Obim neprikazanih vanbudžetskih rashoda (osim sredstava od donatorskih projekata) je beznačajan (manje od 1% od ukupnih rashoda). |
| (ii) Podaci o prihodima/rashodima po osnovu projekata koje finansiraju donatori koji se unose u budžetske izveštaje | **NP** |  |

**(i) Obim vanbudžetskih rashoda (osim projekata koje finansiraju donatori) koji se ne izveštavaju, odn. nisu uključeni u budžetske izveštaje**

Ne postoje vanbudžetski fondovi - svi prihodi i rashodi su evidentirani u budžetu i izveštajima. Ovo je u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu[[4]](#footnote-5).

Ocena A

**(ii) Podaci o prihodima/rashodima po osnovu projekata koje finansiraju donatori koji se unose u budžetske izveštaje**

Opština nema projekata finansiranih od strane donatora, pa nema informacija koji bi bile uključene u budžet i izveštaje. Procedura predviđa da bi takvi donatorski projekti (kada bi postojali) bili uneti u budžet. Nije primenljivo

**PU-8 Transparentnost fiskalnih odnosa između nivoa vlasti**

Ovaj indikator se ne primenjuje jer nema nižeg ispod nivoa opštine.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1)** | |
|  | **2014** | **Objašnjenje** |
| **PU-8 Transparentnost fiskalnih odnosa između nivoa vlasti** | **NP** |  |
| (i) Transparentan sistem zasnovan na pravilima za horizontalnu raspodelu nenamenskih i namenskih transfera od centralne vlade za lokalne samouprave (i raspodela planirana u budžetu i stvarna raspodela | NP |  |
| (ii) Blagovremenost pouzdanih informacija lokalnim samoupravama o sredstvima opredeljenim od centralne vlasti za naredne godine. | NP |  |

**PU–9 Nadzor ukupnog fiskalnog rizika od drugih organizacija javnog sektora**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1)** | |
|  | **2014** | **Objašnjenje** |
| **PU–9 Nadzor ukupnog fiskalnog rizika od drugih organizacija javnog sektora** | **Ocena C** |  |
| (i) U kojoj meri opština prati samostalne agencije i javna preduzeća | C | Većina samostalnih agencija i javnih preduzeća podnosi budžetske izveštaje opštini najmanje jednom godišnje, ali konsolidovani prikaz nedostaje ili je značajno nekompletan. |
| (ii) U kojoj meri opština prati fiskalnu poziciju jedinica nižih nivoa vlasti | NP |  |

Ovaj indikator meri sposobnost lokalne vlasti da ispuni svoju nadzornu ulogu u praćenju i upravljanju fiskalnim rizicima koji proističu iz aktivnosti samostalnih agencija i javnih preduzeća. Procena ovog pokazatelja je zasnovana na informacijama dostupnim za 2013. godinu.

**(i) U kojoj meri opština prati samostalne agencije i javna preduzeća**

Postoji jedno javno preduzeće u vlasništvu opštine - komunalno preduzeće za vodosnabdevanje i kanalizaciju.

Opština nema nikakvih obaveza po osnovu zaduživanja. Obezbeđenje za zaduživanje je zasnovano na imovini preduzeća, ali dozvolu za zaduživanje mora dati opština. Garancije se daju od strane Ministarstva finansija, u ime republičke Vlade. Postoji nadzorni odbor koji se sastoji od članova koje imenuje Skupština opštine kao i od zaposlenih u opštini (preko 50%). Godišnji plan rada se podnosi Odeljenju za budžet i mora biti pregledan od strane Gradskog veća i odobren od strane Skupštine pre nego što može da se primeni. Sve godišnje naknade i takse za godinu odobravaju se od strane Skupštine. Objavljuju se u Službenom glasniku i na sajtu preduzeća.

Gradskoj upravi za budžet se mesečno dostavlja izveštaj o broju zaposlenih i masi zarada koji mora da bude odobren pre isplate. Ovaj izveštaj se takođe šalje Ministarstvu finansija. Svaki kvartalni finansijski izveštaj analizira GU za budžet i šalje Ministarstvu finansija. Godišnji finansijski izveštaj i izvršenje plana rada se pripremaju po sličnoj proceduri. Revizija finansijskih izveštaja do sada nije vršena.

Postoji odredba u skladu sa kojom javno preduzeće može zadržati 50% profita, a preostalih 50% se prenosi na opštinu. Do sada nije bilo transfera. Pošto u opštini postoji samo jedno ovakvo javno preduzeće, njegov godišnji finansijski izveštaj je uvek konsolidovani izveštaj. Međutim, s obzirom da nema revidiranih finansijskih izveštaja, ocena je C.

**(ii) U kojoj meri opština prati fiskalnu poziciju jedinica nižih nivoa vlasti**

Nema nižeg ispod nivoa opštine. Ocena – nije primenjivo

**PU-10 Dostupnost najvažnijih fiskalnih informacija javnosti**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1)** | |
|  | **2014** | **Objašnjenje** |
| **PU-10 Dostupnost najvažnijih fiskalnih informacija javnosti** | **Ocena A** |  |
| (i) Broj koji se od osam navedenih elemenata javnog pristupa informacijama daje na uvid javnosti | A | Na uvid javnosti se daje 7-8 od 8 navedenih vrsta podataka. |

Ovaj indikator procenjuje transparentnost fiskalnih informacija utvrđivanjem dostupnosti javnosti u odnosu na više informacionih pokazatelja. Procena ovog indikatora je zasnovana na informacijama dostupnim za budžetske godine 2013. i 2014. (do sada).

**(i) Broj koji se od osam navedenih elemenata javnog pristupa informacijama daje na uvid javnosti**

Kao što je dato u tabeli u nastavku, lokalna samouprava trenutno daje šest od sedam[[5]](#footnote-6) navedenih elemenata na uvid javnosti u propisanom roku. Ocena A

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Ključni fiskalni podaci koji se stavljaju na uvid javnosti** | | | |
| **Element** | | **Dostupno** | **Izvor** |
| 1 | Godišnja budžetska dokumentacija je dostupna javnosti istovremeno sa njenim dostavljanjem zakonodavnom organu. | Da | Sl. glasnik internet sajt http://osecina.com/ |
| 2 | Izveštaji o izvršenju budžeta u toku godine u roku od mesec dana po isteku perioda | Ne |  |
| 3 | Završni godišnji izveštaji u roku od šest meseci od izvršene revizije | Da | Na sajtu nakon što Skupština odobri |
| 4 | Izveštaji eksternog revizora u roku od šest meseci od izvršene revizije | NP | U opštini do sada nije nikada vršena revizija ali bi izveštaji revizije bili dostupni na zahtev kada bi postojali i nisu objavljeni na sajtu |
| 5 | Dodeljivanje ugovora preko iznosa od 400.000 dinara | Da | Na sajtu opštine i Portalu javnih nabavki do 7 dana po potpisivanju |
| 6 | Podaci o sredstvima datim jedinicama koje vrše primarne usluge | Da | Postoje podaci o svim ustanovama obrazovanja i zdravlja i mogu se dobiti na zahtev |
| 7 | Informacije o taksama i porezima koje pripadaju nivou lokalne samouprave (prikupljeni lokalno ili od strane centralne uprave prihoda) | Da | Skupštinske odluke o iznosima taksi i poreza objavljuju se u Službenom listu i na sajtu |
| 8 | Informacije o uslugama koje se pružaju u zajednici, kao što su snabdevanje vodom, kanalizacija, javna rasveta itd. | Da | Godišnji plan rada i njegovo izvršenje, kao i finansijski izveštaji su dostupni na internet stranici i objavljuju se u SG nakon usvajanja u Skupštini. |

## Priprema budžeta u skladu sa definisanim politikama

**PU-11 Uređenost i učešće u procesu donošenja godišnjeg budžeta**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M2)** | |
|  | **2014** | **Objašnjenje** |
| **PU-11 Uređenost i učešće u procesu donošenja godišnjeg budžeta** | **Ocena B** |  |
| (i) Postojanje i poštovanje fiksnog budžetskog kalendara. | B | Postoji jasno definisan kalendar, ali često dolazi kašnjenja u njegovoj primeni. Kalendar ostavlja budžetskim korisnicima dovoljno vremena (najmanje 4 nedelje od dostavljanja uputstva za pripremu budžeta) pa većina može na vreme da završi detaljne procene. |
| (ii) Jasnoća i sveobuhvatnost uputstva za pripremu predloga budžeta | D | Gradsko veće je uključeno u odobravanje aproprijacija neposredno pred podnošenje detaljnih procena zakonodavnom telu, tako da nema mogućnosti za prilagođavanje |
| (iii) Blagovremeno usvajanje budžeta od strane zakonodavne vlasti ili sličnog tela (u poslednje tri godine) | A | Skupština je tokom prethodne tri godine odobrila budžet pre početka fiskalna godine. |

Ovaj indikator ima za cilj da proceni da li se priprema budžeta pridržava fiksnog i predvidivog budžetskog kalendara svake godine i organizuje na način koji olakšava efikasno učestvovanje budžetskih korisnika, kao i uticaj kabineta i političkog rukovodstva u procesu pripreme budžeta. On takođe ocenjuje da li uputstva data budžetskim korisnicima za pripremu budžetskih dokumenata odražavaju političke odluke o raspodeli raspoloživih sredstava, kao i da li Uputstvo za pripremu budžeta određuje ograničenja koja budžetski korisnici moraju da poštuju. Procena ovog pokazatelja je na osnovu dokumentacije za budžet za 2014.

**(i) Postojanje fiksnog budžetskog kalendara i njegovo poštovanje.**

Član 31. Zakona o budžetskom sistemu propisuje budžetski kalendar koji su opštine dužne da primenjuju. Pridržavanje opštinskog budžetskog kalendara zavisi od toga kada Ministarstvo finansija objavljuje fiskalnu strategiju i Uputstvo (koje uključuje i iznos nenamenskog transfera). Zahtevi Zakona i stvarna primena kalendara za pripremu budžeta 2014 su dati detaljno u nastavku.

Opštinski budžetski kalendar

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Radnja | Zakonski rok | Aktuelni rok u budžetu 2014 |
| Ministarstvo finansija dostavlja uputstva za pripremu odluke o budžetu za lokalnu samoupravu, kao i budžetske strategije organizacijama za obavezno socijalno osiguranje | 5. juli | 7. okt 2013. |
| Lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja uputstvo za pripremu nacrta budžeta lokalne vlasti | 1. avgust | 31. juli 2013. Na osnovu uputstva Ministarstva finansija, 8. oktobra izvršena korekcija |
| Direktni korisnici sredstava budžeta lokalne vlasti dostavljaju predlog finansijskog plana lokalnom organu uprave nadležnom za finansije za budžetsku i naredne dve fiskalne godine | 1. septembar | Prvi predlog finansijskog plana 1. septembar  Korekcija 11. oktobra |
| Odeljenje za budžet dostavlja predlog budžeta skupštini lokalne vlasti | 1. novembar | 15. oktobar 2013. |
| Skupština lokalne vlasti donosi odluku o budžetu lokalne vlast | 20. decembar | 25. decembar 2013. |
| Lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja ministru odluku o budžetu lokalne vlasti | 25. decembar | 25. decembar |

Zakon predviđa da budžetski korisnici imaju mesec dana za pripremu budžeta od dana kada su primili uputstvo. Međutim, uputstvo Ministarstva finansija uglavnom kasni. Da bi nadoknadilo kašnjenje, Odeljenje za budžet donosi svoje uputstvo u skladu sa budžetskim kalendarom na osnovu odobrenih iznosa u budžetu za prethodnu godinu, a potom dostavlja dodatne informacije kada Ministarstvo finansija donese uputstvo. Administrativne jedinice su u praksi imale nešto više od dve nedelje za pripremu budžeta za 2014. godinu. Ostatak raspoloživog vremena za pripremu budžeta obično koriste Gradsko veće i Odeljenje za budžet da srede predlog pre nego što ga proslede Skupštini na odlučivanje.

Ocena B

**(ii) Jasnoća i sveobuhvatnost uputstva za pripremu predloga budžeta**

Uputstvo za pripremu budžeta ne sadrži ograničenja iako uključuje informaciju o platama za svaku organizaciju. Tokom pripreme budžeta, postoji dogovaranje oko raspodele troškova koji nisu vezani za plate. Međutim, u većini slučajeva se budžet priprema na osnovu procenjene realizacije u odnosu na tekuću godinu, prilagođene za inflaciju.

Ocena D

**(iii) Blagovremeno usvajanje budžeta od strane zakonodavne vlasti ili sličnog tela (u poslednje tri godine)**

Ova dimenzija meri da li je budžet usvojen pre početka budžetske godine. Kašnjenje u donošenju budžeta može stvoriti nesigurnost o nivou odobrenih troškova i kašnjenje u aktivnostima. Procena ove dimenzije se zasniva na budžetima u poslednje tri godine, odnosno 2012, 2013 i 2014.

Usvajanje budžeta u prethodne tri godine je bilo u skladu sa zakonskim odredbama, i to pre početka finansijske godine, na sledeći način:

|  |  |
| --- | --- |
| Budžetska godina | Datum usvajanja |
| 2012 | 20. dec 2011. |
| 2013 | 26. dec 2012. |
| 2014 | 25. dec 2013. |

Ocena A

**PU-12. Višegodišnja perspektiva za fiskalno planiranje, politiku rashoda i budžetiranje**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M2)** | |
|  | **2014** | **Objašnjenje** |
| **PU-12. Višegodišnja perspektiva za fiskalno planiranje, politiku rashoda i budžetiranje** | **Ocena D+** |  |
| (i) Izrada višegodišnjih fiskalnih projekcija i funkcionalnih raspodela | D | Ne izrađuju se prognoze fiskalnih agregata |
| (ii) Obim i učestalost analiza održivosti duga | NP |  |
| (iii) Postojanje sektorskih strategija sa višegodišnjom procenom tekućih rashoda i kapitalnih izdataka | C | Strategije sa analizom troškova pokrivaju više sektora ali nisu u skladu sa fiskalnim prognozama na zbirnom nivou. |
| (iv) Povezanost između investicionih budžeta i procena budućih rashoda | D | Planiranje investicionih i tekućih rashoda u budžetu je nezavisan proces i ne dostavljaju se podaci o procenama tekućih troškova. |

Ovaj indikator se odnosi na to u kojoj meri Vlada planira svoj fiskalni okvir, politike potrošnje i budžetske planove na srednji rok.

**(i) Izrada višegodišnjih fiskalnih projekcija i funkcionalnih raspodela.**

Budžet je pripremljen za godinu dana samo za administrativne jedinice u opštini.

Ocena D

**(ii) Obim i učestalost analiza održivosti duga**

Ne postoji potreba za analizu održivosti duga zbog retke potrebe da se zadužuju. Trenutno opština ima dva zajma[[6]](#footnote-7) ugovorena u 2011. sa Fondom za razvoj Republike Srbije u okviru mera Vlade za stimulaciju privrede. Ugovoren je jednogodišnji grejs period a kvartalna otplata je počela u 2013. godini i trajaće pet godina. Krediti iznose 3,87% od rashoda u 2013. godini u opštini i kao takvi su neznatni.

Nije primenljivo

**(iii) Postojanje sektorskih strategija sa višegodišnjom procenom tekućih rashoda i kapitalnih izdataka**

Razvojna strategija pokriva period od 2010 do 2020, a rađena je uz pomoć USAID-a[[7]](#footnote-8) i Stalne konferencije gradova i opština Srbije. Dokument sadrži viziju opštine sa fokusom na zaštitu životne sredine, ekonomski razvoj i razvoj zajednice. Dokument sadrži ciljeve koji su povezani sa programima, kao i indikativne aktivnosti koje će se sprovoditi i ključne indikatore učinka. Za ove aktivnosti su navedene projektovane vrednosti, ali ne postoji ukupni fiskalni okvir za to, iako su istaknuti potencijalni izvori finansiranja, svi potencijalni partneri, kao i indikativni raspored. U razgovoru sa budžetskim korisnicima, utvrđeno je da je akcioni plan korišćen samo za planiranje infrastrukture.

Ocena C

**(iv) Povezanost između investicionih budžeta i procena budućih rashoda**

Godišnji budžet obuhvata projekte i njihove finansijske zahteve za naredne dve godine. Nema razmatranja povećanja tekućih troškova nakon završetka projekta, jer je budžet predstavljen samo za godinu dana. Ako se projekat završi u toku godine, budžet obuhvata relevantne operativne troškove.

Ocena D

## Predvidivost i kontrola izvršenja budžeta

**PU-13 Transparentnost obaveza i odgovornosti poreskih obveznika**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M2) | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **PU-13 Transparentnost obaveza i odgovornosti poreskih obveznika** | **Ocena B** |  |
| (i) Jasnoća i sveobuhvatnost poreskih obaveza | A | Zakoni i procedure koji se odnose na sve važnije poreze su sveobuhvatni i jasni, a diskrecione moći uključenih vladinih organa su strogo ograničene. |
| (ii) Dostupnost informacija o poreskim obavezama i administrativnim procedurama za poreske obveznike | B | Poreskim obveznicima je omogućen jednostavan pristup sveobuhvatnim i ažurnim informacijama o poreskim obavezama i administrativnim procedurama prilagođenim potrebama korisnika za neke od najvažnijih poreza, dok su informacije o drugim porezima ograničene. |
| (iii) Postojanje i funkcionisanje mehanizama za podnošenje i rešavanja žalbe u vezi sa porezom | C | Sistem žalbi protiv odluka o poreskim obavezama koji se zasniva na administrativnim procedurama je uspostavljen, ali ga je potrebno u značajnoj meri redizajnirati da bi bio pravičan, transparentan i efikasan. |

Ovaj pokazatelj procenjuje da li ukupno kontrolno okruženje u sistemu uprave prihoda i direktno učešće i saradnja poreskih obveznika od pojedinca do korporativnog privatnog sektora omogućavaju efikasnu procenu poreske obaveze. Kvalitet takve kontrole je veoma povezan sa stepenom transparentnosti poreskih obaveza, uključujući i jasnoću propisa i administrativnih procedura, pristup odgovarajućim informacijama, kao i mogućnost žalbe na upravne odluke o poreskim obavezama.

**(i) Jasnoća i sveobuhvatnost poreskih obaveza**

* Opštinski porezi su na imovinu i zemljište. Novi sistem poreza na imovinu je uveden Zakonom o porezima na imovinu 2013, s početkom primene od 2014. („Službeni glasnik RS“, br. 26/2001, „Službeni glasnik RS“, br. 42/2002 - odluka SUS i „Službeni glasnik RS“, br. 80/2002, 80/2002, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013 i 68/2014). Vlasnik imovine je odgovoran za plaćanje poreza, osim kada je ugovor o zakupu višegodišnji, u kom slučaju je zakupac odgovoran za plaćanje. Obaveza plaćanja poreza na imovinu se procenjuje u odnosu više faktora – lokacija u odnosu na jednu od 3 zone, vrsta imovine i njena veličina (korisna površina u kvadratnim metrima) i prosečne tržišne cene za tu vrstu imovine (koja je dobijena na osnovu informacija o prodaji). Ovi faktori određuju poresku osnovicu a opština Osečina primenjuje najvišu stopu od 0.40%. U skladu sa Odlukom utvrđivanju stope poreza na imovinu (odluka Skupštine 060-56/2013 od 26.11.2013) stope poreza na imovinu su sledeće:

1) Na nepokretnosti poreskog obveznika koji vodi poslovne knjige (u skladu sa računovodstvenim standardima koji vrednuju imovinu): 0.4%

2) Na imovinu poreskog obveznika koji ne vodi poslovne knjige: 0.3%

3) Na nepokretnosti poreskog obveznika koji ne vodi poslovne knjige, izuzev zemljišta:

* + - Ispod RSD 10 miliona: 0.4%
    - između RSD 10 i 25 miliona 0,4% + 0,60% na iznos koji premašuje 10 miliona,
    - između 25 miliona i 50 miliona 0,225% + 1% na iznos koji premašuje 25 miliona
    - iznad RSD 50 miliona 0,225% + 2% na iznos koji premašuje 50 miliona.

Dva faktora mogu uticati na smanjenje iznosa poreza. Procena iznosa poreza na imovinu se smanjuje za 1 odsto za svaku godinu starosti do ukupno 40 odsto, a vlasnici koji imaju prebivalište na toj nepokretnosti mogu dobiti smanjenje od 50 odsto procene.

Sve informacije za izračunavanje poreza na imovinu (osim prosečnih cena koje se zasnivaju na istraživanju) su sadržane u formularu koji je poslat svim obveznicima u toku 2013. zbog uvođenja novog poreza na imovinu. Sve relevantne informacije se čuvaju u kompjuterskom sistemu koji automatski generiše poresku obavezu. Procedure ne predviđaju diskreciona ovlašćenja kojima bi poreski obveznik mogao da izbegne obavezu. Zvanično obaveštenje (rešenje o porezu) se šalje poreskim obveznicima poštom.

Ocena A

**(ii) Dostupnost informacija o poreskim obavezama i administrativnim procedurama za poreske obveznike**

Informacije koje se odnose na promene kao što su zoniranje, prosečne cene i važeće tarife po vrednosti se rutinski daju u godišnjem budžetu. Takve informacije se objavljuju u službenom glasniku. Takve informacije se objavljuju u službenom listu. Poreski obveznik na zahtev može dobiti dodatne informacije. Privredna komora je zadovoljna informacijama Poreske administracije.[[8]](#footnote-9)[[9]](#footnote-10)

Ocena B

**(iii) Postojanje i funkcionisanje mehanizama za podnošenje i rešavanja žalbe u vezi sa porezom**

Pravo na žalbu je određeno u Zakonu. Poreski obveznici mogu da se žale na procenu direktno poreskoj administraciji, koja će proveriti postojanje grešaka ili propusta i ispraviti ih. Ostale žalbe se dostavljaju regionalnoj kancelariji Ministarstva finansija u Beogradu zajedno sa svim spisima predmeta. Prema Zakonu o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik SRJ“, br. 33/97 i 31/2001 i „Službeni glasnik RS“, br. 30/2010), nezadovoljna stranka nakon ovog međukoraka može samo pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom. Ne postoji nezavisni sistem za podnošenje i rešavanje žalbi izuzev regionalne kancelarije Ministarstva finansija pa je sistem potrebno u značajnoj meri redizajnirati. U 2013. podnete su tri žalbe koje su rešene u prvom stepenu u korist opštine. U 2014. godini podnete su 4 žalbe u vezi sa zemljištem i njihovo rešavanje je u toku.

Ocena C

**PU-14 Efikasnost mera za registrovanje poreskih obveznika i procenu poreskih obaveza**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M2) | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **PU-14 Efikasnost mera za registrovanje poreskih obveznika i procenu poreskih obaveza** | **Ocena D+** |  |
| (i) Kontrole u sistemu registrovanja poreskih obveznika | B | Poreski obveznici se registruju u kompletnom sistemu sa bazom podataka koji je jednim delom povezan sa drugim odgovarajućim vladinim sistemima za registraciju i regulativom u finansijskom sektoru. |
| (ii) Efikasnost kaznenih mera za nepoštovanje obaveza vezanih za registrovanje i prijavu poreza | D | Kazne za nepoštovanja obaveza generalno ne postoje ili su neefikasne (npr. preniske da bi imale efekta ili se retko izriču). |
| (iii) Planiranje i praćenje programa poreskih revizija i istrage u slučaju pronevera | D | Poreska kontrola i istrage u slučaju pronevere vrše se na ad hoc bazi ili se uopšte ni ne vrše. |

Efektivnost u proceni poreza se utvrđuje na osnovu interakcije između registracije poreskih obveznika i tačne procene poreske obaveze za te poreske obveznike. Ovaj indikator procenjuje ove elemente poreske administracije.

**(i) Kontrole u sistemu registrovanja poreskih obveznika**

Sa uvođenjem novog poreza na imovinu, opština je poslala obrazac svim vlasnicima nepokretnosti i poreska administracija poseduje baze podataka sa svim svojstvima i relevantnim detaljima. Broj evidentiranih u bazi je znatno povećan, jer je opština preuzela administriranje poreza na imovinu. Kada je opština preuzela ovu obavezu bilo je 1.100 evidentiranih u bazi a ovaj broj je porastao na 1.550 do 2013. godine, da bi u 2014. godini dostigao 3.600. Značajno povećanje je ostvareno u 2014, kada je uveden novi poreski režim, sa obavezom poreskih obveznika da dostave nove informacije u poreskoj prijavi, ali i uvođenjem poreza na imovinu nad zemljištem koje ranije nije bilo obuhvaćeno. Time poreski obveznik može da ima više prijava. Zakon zahteva da poreski obveznici prijave sve promene u roku od 15 dana.

Postoje razne veze sa drugim i sistemima vlade i finansijskim sistemom. Poreska administracija vrši unakrsnu proveru podataka sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i katastrom kao i sudom (u vezi sa nasledstvom) kako bi se obuhvatila celokupna imovna. Takođe se koriste građevinske dozvole za praćenje novoizgrađenih objekata. Potvrda o izmirenju poreza zahteva se za učestvovanje u javnim nabavkama, kao i za određene vidove državne pomoći. U 2013. je izdato 1,128 takvih potvrda. Veze sa otvaranjem računa u banci se ne koriste.

Ocena B

**(ii) Efikasnost kaznenih mera za nepoštovanje obaveza vezanih za registrovanje i prijavu poreza**

Kaznene mere su određene u Zakonu. U skladu sa „Odlukom o obavezi podnošenja poreskih prijava za utvrđivanje poreza na nepokretnosti“ (Skupština opštine Osečina, br. 060-53/2013 od 26.11.2013. godine), zaprećena je novčana kazna za neizvršenje ove obaveze. Oni su u obavezi da plate od 5.000 do 50.000 RSD, u skladu sa članom 180 Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik“, br. 80/02, 84/02) ali se primena i uticaj ovih kazni ne smatraju efikasnim. Mnogo efikasniji je član 75 istog Zakona kojim se propisuje automatsko dodavanje kamate od 10 procentnih poena preko bankarskih kamatnih stopa na poresku obavezu koja nije plaćena u roku. U skladu sa članom 75, u slučaju neplaćanja, račun preduzeća može biti blokiran. Članovi 71, 77, 78, 79, 84, 92 i 95 određuju procedure za prinudnu naplatu. Efikasnost se može procenjivati po nivou poreskih dugovanja kao i izostanku nastojanja da se primeni zakon u slučajevima neplaćanja (tokom 2013: 3 i 2014: 0).

Ocena D

**(iii) Planiranje i praćenje programa poreskih revizija i istrage u slučaju pronevera**

Ne postoji plan revizije – terenske istrage se ne vrše. U poreskoj administraciji su zaposlene samo 2 osobe. Dve kancelarijske kontrole su vršene tokom 2014. a jedna tokom 2013. godine da bi se proverila ispravnost poreskih prijava privrednih društava u pogledu prijavljene zone. Kontrolisano je 28 preduzeća

Ocena D

**PU-15 Efikasnost naplate poreskih obaveza**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **PU-15 Efikasnost naplate poreskih obaveza** | **Ocena D+** |  |
| (i) Stopa naplate ukupnih neizmirenih poreskih obaveza je procenat neizmirenih poreskih obaveza na početku budžetske godine koje su naplaćene u toku budžetske godine (uzima se prosek za poslednje dve budžetske godine). | D | Ukupan nivo poreskih dugovanja je znatan (tj. više od 2% ukupne godišnje naplate) |
| (ii) Efikasnost prenosa naplaćenih poreskih prihoda u Trezor. | A | Svi poreski prihodi uplaćuju se direktno na račune koje kontroliše Trezor ili se transferi u Trezor vrše na dnevnoj bazi. |
| (iii) Učestalost sravnjivanja svih računa poreskih obaveza, naplate, dugovanja i priliva u Trezor | A | Kompletno sravnjenje poreskih obaveza, naplate, dugovanja i transfera u Trezor vrši se najmanje jednom mesečno u roku od mesec dana po isteku meseca. |

Ovaj pokazatelj procenjuje porast poreskih dugovanja i naplatu poreskog duga kao meru pouzdanosti poreskog procesa i jednakog tretmana svih poreskih obveznika. Brz prenos naplaćenih prihoda u Trezor je bitan radi njihove raspoloživosti za trošenje.

**(i) Stopa naplate ukupnih neizmirenih poreskih obaveza je procenat neizmirenih poreskih obaveza na početku budžetske godine koje su naplaćene u toku budžetske godine (uzima se prosek za poslednje dve budžetske godine).**

Iznos poreskih dugovanja je značajan. U 2011. godini iznos poreskih dugovanja bio je 516 procenata prikupljenog poreza (RSD 47 miliona), u 2012. bio je 453 procenta (RSD 54 miliona), a u 2013. godini 495 procenta (RSD 50 miliona). Stopa naplate je nula između 2011. i 2012. jer se nivo duga povećava.

Nenaplaćene zaostale obaveze se otpisuju nakon 5 godina po zakonu (član 114, više odredbi) kao nenaplative („zastarevanje poreskih obaveza“) ali se ovo u praksi ne primenjuje jer se obaveštenja o zaostalim obavezama ponovo izdaju pre isteka petogodišnjeg perioda..

Ocena D

**(ii) Efikasnost prenosa naplaćenih poreskih prihoda u Trezor.**

Plaćanja se vrše na jedinstveni račun trezora preko komercijalnih banaka uz prijem sredstava u toku narednog dana.

Ocena A

**(iii) Učestalost sravnjivanja svih računa poreskih obaveza, naplate, dugovanja i priliva u Trezor**

Računi se održavaju elektronski i ažuriraju se odmah nakon uplate. Ako je određena poreska obaveza, a isplata nije primljena do datuma dospeća, automatski dolazi do docnje u poreskom elektronskom fajlu i kamata se automatski dodaje na glavnicu, a obvezniku se odmah šalje obaveštenje o tome.

Ocena A

**PU-16 Predvidivost raspoloživosti sredstava za preuzimanje obaveza**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **PU-16 Predvidivost raspoloživosti sredstava za preuzimanje obaveza** | **Ocena B+** |  |
| (i) Obim predviđanja i praćenja gotovinskih tokova | A | Prognoze gotovinskih tokova prave se za fiskalnu godinu i ažuriraju se mesečno na bazi stvarnih priliva i odliva gotovinskih sredstava. |
| (ii) Pouzdanost i opseg informacija o ograničenjima za preuzmanje obaveza koja se u toku godine periodično dostavljaju korisnicima | B | Korisnici dobijaju pouzdane informacije o ograničenjima za stvaranje obaveza najmanje kvartalno i unapred. |
| (iii) Dinamika i transparentnost prilagođavanja odobrenih iznosa u budžetu, o kojima se odlučuje na nivoima iznad nivoa korisnika | **A** | Značajna prilagođavanja tokom godine u odobrenim iznosima budžeta sprovode se samo jednom ili dva puta godišnje na transparentan i predvidiv način |

Ovaj pokazatelj procenjuje da li korisnici budžetskih sredstava dobijaju pouzdane informacije od organa lokalne samouprave nadležnog za finansije o raspoloživosti sredstava na osnovu kojih mogu da opredele iznose tekućih i kapitalnih troškova.

**(i) Obim predviđanja i praćenja gotovinskih tokova**

Početkom godine, pripremaju se prognoze gotovinskih tokova za svaki mesec na osnovu naplate i odliva prethodnih godina. Priliv gotovine se svakodnevno prati, a priprema se i mesečni izveštaj o tokovima gotovine je i šalje Trezoru. Mesečni tokovi se upoređuju sa predviđenim i vrše prilagođavanja. Rashodi se prate i priprema se izveštaj. Ocena A

**(ii) Pouzdanost i opseg informacija o ograničenjima za preuzmanje obaveza koja se u toku godine periodično dostavljaju korisnicima**

Na osnovu godišnjih planova po kvartalima, svaka organizaciona jedinica dobija kvote za svaki kvartal u godini, tako da mogu kvartalno da preuzimaju obaveze. Ove kvote se određuju pre početka kvartala. Kvartalne kvote odražavaju prognoze gotovinskih tokova kao i potreba. Ocena B

**(iii) Dinamika i transparentnost prilagođavanja odobrenih iznosa u budžetu, o kojima se odlučuje na nivoima iznad nivoa korisnika.**

Budžet može biti izmenjen rebalansom[[10]](#footnote-11) čije se odobravanje vrši na isti način kao za prvobitni budžet pa su stoga transparentni. Prvobitni budžet iz 2013 je iznosio RSD 430,3 miliona a prvi rebalans je iznosio RSD 406,9 miliona a drugi rebalans RSD 317,8 miliona

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Broj i datumi rebalansa | | |
| Budžet za 2011. | 27. septembar 2011. | 27. decembar 2011. |  |
| Budžet za 2012. | 9. mart 2012. | 13. avgust 2012. | 12. novembar 2012. |
| Budžet za 2013. | 26. septembar 2013. | 25. decembar 2013. |  |

Rebalansi su izvršeni po dva puta u dve od poslednje tri godine i tri puta u toku jedne godine. Ocena A

**PU-17. Evidencija i upravljanje stanjem gotovine, dugom i garancijama**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M2) | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **PU-17. Evidencija i upravljanje stanjem gotovine, dugom i garancijama** | **Ocena A** |  |
| (i) Kvalitet evidentiranja i izveštavanja o dugu | A | Evidencija o domaćem i inostranom dugu je kompletna, ažurira se i sravnjuje na mesečnoj bazi sa podacima za koje se smatra da se visokog integriteta. Sveobuhvatno izveštaji o upravljanju i statistički izveštaji (obuhvataju servisiranje duga, stanje duga i operacije) izrađuju se najmanje kvartalno. |
| (ii) Obim konsolidacije gotovinskih sredstava opštine | A | Stanja na svim računima se obračunavaju dnevno i konsoliduju. |
| (iii) Sistemi za ugovaranje zajmova i izdavanje garancija | B | Ugovaranje zajmova i izdavanje garancija od strane centralne vlade je u okvirima ukupnog duga i ukupnih garancija i uvek ih odobrava jedan nadležni vladin organ. |

Efikasno upravljanje dugom i garancijama na dug je suštinska komponenta fiskalnog upravljanja. Loše upravljanje dugom i garancijama može stvoriti nepotrebno velike troškove servisiranja duga. Što se tiče efikasnog upravljanja gotovinom, važan uslov za izbegavanje nepotrebnih troškova zaduživanja i kamata je da su stanja na svim bankovnim računima identifikovana i konsolidovana (uključujući i one za vanbudžetske fondove i račune donatorskih projekata koje kontroliše opština).

**(i) Kvalitet evidentiranja i izveštavanja o dugu**

Otplata duga se evidentira kao ekonomska kategorija u računovodstvenom sistemu i prati kao deo mesečnog procesa izveštavanja. Kvalitet evidentiranja i izveštavanja zadovoljava standarde i postoji mesečni izveštaj prema Upravi za javni dug (MF) o nivou otplate kamate i glavnice. Trenutno opština ima dva zajma[[11]](#footnote-12) ugovorena u 2011. sa Fondom za razvoj Republike Srbije u okviru mera Vlade za stimulaciju privrede. Ugovoren je jednogodišnji grejs period a kvartalna otplata je počela u 2013. godini i trajaće pet godina. Dokumentacija koja se odnosi na ove kredite (otplata (kamate i glavnice) i ostatak duga) se čuva u posebnim predmetima.

**Ocena A**

**(ii) Obim konsolidacije gotovinskih sredstava opštine**

Opštinska sredstva su deo konsolidovanog računa trezora, sa svojim posebnim računom i podračunima. Stanja na svim računima se konsoliduju i prate na dnevnoj osnovi. Ocena A

**(iii) Sistemi za ugovaranje zajmova i izdavanje garancija**

U skladu sa Zakonom o javnom dugu (“Službeni glasnik RS”, br. 61/05) i Zakonom o budžetskom sistemu, opština mora da traži odobrenje za zaduživanje od Ministarstva finansija. Zakon o javnom dugu propisuje da opština može da se zadužuje do nivoa od 50% izvršenog budžeta iz prethodne godine ili 25% nenamenstkih transfera centralnog nivoa vlasti. Zakon o javnom dugu propisuje da opština može da se zadužuje do nivoa od 50% izvršenog budžeta iz prethodne godine ili 25% nenamenstkih transfera centralnog nivoa vlasti. U skladu sa PU-12 (i) ne postoje fiskalni ciljevi, što utiče na smanjenje ocene.

Ocena B

**PU-18 Efikasnost kontrole obračuna plata**

Ovaj indikator ocenjuje integritet kadrovske evidencije i efikasnosti procesa upravljanja ljudskim resursima i obradu platnih spiskova u Vladi

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **PU-18 Efikasnost kontrole obračuna plata** | **Ocena D+** |  |
| (i) Stepen integrisanosti i usklađenosti kadrovske evidencije i platnih spiskova | A | Baza podataka o zaposlenima i platni spiskovi su direktno povezani kako bi se osigurala konzistentnost i mesečno sravnjenje podataka. |
| (ii) Blagovremenost izmena u kadrovskoj evidenciji i platnim spiskovima | A | Neophodne izmene u evidenciji o zaposlenima i platnim spiskovima ažuriraju se na mesečnoj osnovi, uglavnom na vreme za isplatu plata sledećeg meseca. Retroaktivna prilagođavanja su retka. |
| (iii) Interne kontrole izmene podataka u kadrovskoj evidenciji i platnim spiskovima | B | Nadležnost i osnova za vršenje izmena u kadrovskoj evidenciji i platnim spiskovima su jasno date. |
| (iv) Postojanje revizije obrade plata sa ciljem da se utvrde slabosti u kontroli i/ili nepostojeći radnici | D | Revizija platne liste nije urađena u poslednje tri godine. |

**(i) Stepen integrisanosti i usklađenosti kadrovske evidencije i platnih spiskova**

Obračun plata i kadrovska evidencija zaposlenih u opštini se održavaju kao dva odvojena, ali povezana sistema: jedan za osoblje i jedan za platni spisak. Kadrovska evidencija nije kompjuterizovana i svaka izmena koja utiče na platni spisak odmah se unosi u platni spisak koji jeste kompjuterizovan. Opština je takođe u potpunosti vlasnik javnog preduzeća (Direkcije) koje se bavi izgradnjom i održavanjem, a finansira se u celini iz budžeta. Ovo javno preduzeće ima svoju kadrovsku evidenciju i obračun plata koji funkcioniše na sličan način kao kod Opštine. Ukupan broj zaposlenih je mali i nema čestih izmena koje zahtevaju hitno sravnjenje.

Ocena A

**(ii) Blagovremenost izmena u kadrovskoj evidenciji i platnim spiskovima**

Sve promene u evidenciji se vrše odmah po dobijanju novih informacije. Na platnom spisku opštine je 46 zaposlenih, a tri osobe su zaposlene u Direkciji. Sve informacije o fondu zarada (stalno i honorarno zaposlenih) koje dostavljaju administrativne jedinice se unose odmah po prijemu. Isplata plata (samo za opštinu) podeljena je na dva dela (5. i 20. dan u mesecu za prethodni mesec). Ako iz nekog razloga dođe do promene koja nije mogla da bude evidentirana pre nego što je izvršen obračun zarada (5. dan u mesecu), ta promena će biti uključena u obračun za naredni mesec. Obračun socijalnih doprinosa odobrava republička Poreska uprava elektronski, putem kontrolnog broja. Plaćanje se vrši elektronski preko Trezora na bankovne račune zaposlenih.

Ocena A

**(iii) Interne kontrole izmene podataka u kadrovskoj evidenciji i platnim spiskovima**

Postoji posebna kadrovska služba u kojoj je jedno zaposleno lice. Evidencija je zaključana u ormaru za arhivu i dostupna je sam zaposlenima u kadrovskoj službi i rukovodiocu Odeljenja za opštu upravu. Za svaku izmenu evidencije obavezan je potpis ovlašćenog lica. Kompjuterski sistem za platne spiskove je zaštićen lozinkom a pristup je dozvoljen samo zaduženom za platne spiskove i zaposlenima u Odeljenju za budžet (u slučaju da je neophodna njihova pomoć). Prijavljivanje na sistem vrši se lozinkom zaposlenog u obračunu plata bez obzira na korisnika čime se revizorski trag ograničava.

Ocena B

**(iv) Postojanje revizije obrade plata sa ciljem da se utvrde slabosti u kontroli i/ili nepostojeći radnici**

Revizija platne liste nikada nije vršena. Regionalni inspektor je izvršio ad hoc kontrolu platne liste i nije utvrdio postojanje značajnih nepravilnosti.

Ocena D

**PU-19 Transparentnost, konkurencija i mehanizmi žalbi u postupku nabavke**

U ovom indikatoru se procenjuje funkcionisanje sistema javnih nabavki u skladu sa načelima transparentnosti i konkurencije kako bi se dobile fer i razumne cene i ukupna vrednost za novac.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M2) | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **PU-19 Transparentnost, konkurencija i mehanizmi žalbi u postupku nabavke** | **Ocena A** |  |
| (i) Transparentnost, sveobuhvatnost i konkurentnost u zakonodavnom okviru | A | Zakonodavni okvir podrazumeva svih 6 zahteva sa liste |
| (ii) Korišćenje konkurentnih metoda nabavki | A | Svi slučajevi u kojima su ugovori dodeljeni u postupcima van kompetitivnih, su opravdani u skladu sa zakonom |
| (iii) Javni pristup kompletnim, pouzdanim i blagovremenim informacijama o nabavkama | A | Ključne informacije o nabavkama (planovi javnih nabavki, konkursna dokumentacija, dodela ugovora, i podaci o rešavanju žalbi u postupku nabavke) su dostupni javnosti putem odgovarajućih sredstava. Svi ključni elemenati za informacije o nabavkama su potpuni i pouzdani za jedinice samouprave i predstavljaju 90% operacija nabavki (po vrednosti) i dostupni su javnosti blagovremeno putem odgovarajućih sredstava. |
| (iv) Postojanje nezavisnog upravnog mehanizma za podnošenje žalbi u postupcima javnih nabavki | A | Nezavisni upravni mehanizam za podnošenje žalbi u postupcima javnih nabavki ispunjava svih sedam kriterijuma |

**(i) Transparentnost, sveobuhvatnost i konkurentnost u zakonodavnom okviru**

Zakonodavni okvir o javnim nabavkama u Srbiji je postavljen Zakonom o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“ 124/12). Specifične procedure unutar naručioca (direktni i indirektni korisnici budžeta u opštini Osečina) se određuju internim aktom, koji je dokument koji se zahteva na osnovu ZJN i Pravilnika o sadržini akta kojim se uređuje postupak javne nabavke u okviru naručioca („Službeni glasnik RS“, br. 106/13). Procedure planiranja, primene i sprovođenja ugovora su opisane u internom aktu. Opština Osečina ima službenika za javne nabavke koji je odgovoran za sve javne nabavke koje sprovodi opština. Postoje i kompletne informacije o svim javnim nabavkama i ugovorima potpisanim pre tog datuma. Osečina objavljuje informacije o aktuelnim (tekućim) nabavkama uključujući relevantnu dokumentaciju (poziv za podnošenje ponuda, tenderska dokumentacija, informacija o potpisanim ugovorima... itd.) kao i Plan nabavke (adresa: [http://osecina.com/dokumenta/javne-nabavke/)](http://osecina.com/dokumenta/javne-nabavke/%29).

Ocena A

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Saglasnost sa PEFA zahtevima** | | |
| **Da li je pravni i regulatorni okvir za nabavku:** | **Saglasnost** | **Objašnjenje** |
| (i) organizovan hijerarhijski i procedure su jasno uspostavljene | Da | Odeljenje za javne nabavke radi u skladu za ZJN („Službeni glasnik", br. 124/12 i podzakonskim aktima (Pravilnik o sadržini akta kojim se uređuje postupak javne nabavke u okviru naručioca („Službeni glasnik RS“, br. 106/13), kao i Internim aktom |
| (ii) besplatno i jednostavno dostupan javnosti na primeren način | Da | Informacije se objavljuju istovremeno na sajtu i Portalu javnih nabavki[[12]](#footnote-13), u skladu za članom 20 ZJN, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10 i Internim aktom |
| (iii) odnosi se na sve nabavke kojima se koriste javna sredstva | Da | Grad radi u skladu sa čl. 2 vezano za čl. 7 ZJN |
| (iv) uređen tako da je kompetitivni postupak podrazumevani postupak za nabavke i jasno definiše situacije u kojima se ostali postupci mogu koristiti i način na koji se to opravdava | Da | Kompetitivne procedure su podrazumevani način nabavki za sve nabavke čija je vrednost veća od 400.000 din, u skladu sa čl. 39 st. 2 ZJN |
| (v) obezbeđuje javni pristup svakoj od navedenih informacija o nabavkama: plan nabavki, mogućnosti konkurisanja i konkursna dokumentacija, obaveštenje o zaključenom ugovoru i podaci o ishodima žalbi | Da | Informacije se objavljuju istovremeno na zvaničnom sajtu grada i Portalu javnih nabavki, u skladu sa čl. 20 ZJN i Internim aktom. Dodatne informacije mogu se zatražiti u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Postoje kvartalni izveštaji koji se šalju Upravi za javne nabavke i Državnoj revizorskoj agenciji |
| (vi) obezbeđuje nezavisne žalbene procedure pre potpisivanja ugovora | Da | Žalbe se blagovremeno rešavaju u skladu sa Poglavljem VIII Zakona o javnim nabavkama koji predviđa nezavistan sistem podnošenja žalbi. |

**(ii) Korišćenje konkurentnih metoda nabavki**

Opština Osečina i Direkcija za izgradnju i infrastrukturu koriste konkurentne metode kao podrazumevane u postupcima javnih nabavki.[[13]](#footnote-14) Sve javne nabavke u opštini vodi jedan službenik a u Direkciji su zaposlena dva službenika za javne nabavke. Pored toga, prema Zakonu o javnim nabavkama, opštine mogu da vrše nabavku roba, usluga i radova do vrednosti od RSD 400,000 tako što objave poziv za dostavljanje ponuda na sajtu opštine i portalu Uprave za javne nabavke (član 39. stav 5) i zatraže od najmanje tri ponuđača da se prijave, što doprinosi transparentnosti cele procedure. Ove nabavke se obično odnos ena kancelarijski materijal, održavanje objekata, higijenu, bezalkoholna pića i kafu, kao i na tehničku dokumentaciju za manje projekte izgradnje i infrastrukture. Propisano je da ne sme doći do sukoba interesa i da ponuđena cena ne sme biti viša od tržišne. Pred toga, opštine su u obavezi da podnose godišnje i kvartalne izveštaje u kojima je jasno naveden ukupan broj takvih ugovora i iznosa. Nije bilo dodeljenog ugovora van konkurentnih metoda dodele ugovora- konkuretne metode javnih nabavki koriste se u svim navedenim slučajevima ispod tog praga. Dalje, prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, strane u poslu mogu da zahtevaju pristup svakoj informaciji koja se odnosi na izvršenje budžeta putem procedura nabavki.

Iznos i broj ugovora u 2013. i 2014. (do danas) su sledeći:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Opština | | Direkcija | |
| 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| Od 400K do 3M | 14 | 9 | 6 | 8 |
| Procenjeno | 14.012.314 | 11.148.000 | 9.172.000 | 15.529.000 |
| Ugovoreno | 10.380.075 | 7.062.000 | 8.124.000 | 13.667.000 |
| Preko 3M | - | 3 | 2 | - |
| Procenjeno | - | 14.291.000 | 42.005.000 | - |
| Ugovoreno | - | 12.269.000 | 38.377.000 | - |

Nije bilo vankonkurentskih procedura nabavki.

Ocena A

**(iii) Javni pristup kompletnim, pouzdanim i blagovremenim informacijama o nabavkama**

Informacije se objavljuju istovremeno na zvaničnom sajtu grada i Portalu javnih nabavki, u skladu sa čl. 20 ZJN i Internim aktom. Dodatne informacije mogu se zatražiti u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010). Postoje kvartalni izveštaji koji se šalju Upravi za javne nabavke i Državnoj revizorskoj agenciji

Ove informacije obuhvataju

* Plan nabavke: Zakon o javnim nabavkama, član 51
* Mogućnosti konkurisanja: Član 3. kojim definišu pojmovi, čl. 10. Opština je u obavezi da obezbedi najveći mogući stepen konkurencije, čl. 12. Opština (*kao kupac*) je u obavezi da obezbedi isti status svim ponuđačima u svim fazama javne nabavke
* Dodeljivanje ugovora: Čl. 107. Određuje uslove za dodeljivanje ugovora, čl. 112. Određuje sve neophodne uslove za zaključenje ugovora, čl. 13. se odnosi na rokove.
* Žalbe: Poglavlje VIII Zakona.

**Ocena A**

**(iv) Postojanje nezavisnog upravnog mehanizma za podnošenje žalbi u postupcima javnih nabavki**

Žalbe se blagovremeno rešavaju u skladu sa Poglavljem VIII Zakona o javnim nabavkama. O žalbama odlučuje Republička komisija za zaštitu prava ponuđača, koja je nezavisno telo. U sastavu Komisije, koji je određen ZJN (članovi 140 i 141), je Predsednik i šest članova koje imenuje parlament na period od pet godina. Predsednik i članovi moraju da ispunjavaju uslove za sudije prvostepenih sudova, a Predsednik mora da ima pet godina radnog iskustva u oblasti javnih nabavki.

Članovi su zaposleni republičke Komisije i zapošljavaju se na osnovu kvalifikacija i odgovarajućeg iskustva. Komisija uspostavlja spisak stručnjaka koji učestvuju u radu Komisije po potrebi. Kako bi bio registrovan na tom spisku, pojedinac treba da se nalazi na spisku sudskih veštaka i da položi ispit za službenika za javne nabavke (član 143 Zakona o javnim nabavkama).

Opštini i Direkciji nije podneta nijedna žalba u 2013. i 2014. godini.

|  |  |
| --- | --- |
| Karakteristike žalbenog postupka - organa | |
| (i) se sastoji od iskusnih profesionalaca, koji su upoznati sa pravnim okvirom za nabavke, i uključuje članove iz privatnog sektora i civilnog društva, kao i vlade | Da |
| (ii) nije uključena u bilo kom svojstvu u postupak nabavke ili u procesu koji vodi ka odluci o dodeli ugovora | Da |
| (iii) ne naplaćuje takse koje sprečavaju pristup zainteresovanim stranama; | Da |
| (iv) prati procese za podnošenje i rešavanje žalbi koji su jasno definisani i javno dostupni | Da |
| (v) primenjuje ovlašćenja da suspenduje proces nabavke; | Da |
| (vi) donosi odluke u roku određenom u pravilima / propisima | Da |
| (vii) donosi odluke koje su obavezujuće za sve strane (bez isključivanja naknadnog pristupa eksternoj višoj instanci) | Da |

Ponuđači imaju pravo da podnesu žalbu u svim fazama tenderskog postupka. Takse se razlikuju u zavisnosti od samog tendera i iznose RSD 40.000 za tendere vrednosti od RSD 400.000 do RSD 3.000.000 a RSD 80.000 za tendere vrednosti od RSD 3.000.000 do RSD 80.000.000 i 0,1% vrednosti tendera ukoliko ona prelazi RSD 80.000.000. Ako se žalba usvoji, opština mora da izvrši povraćaj uplaćene takse ponuđaču.

U razgovorima sa Privrednom komorom je pokazalo se da njeni članovi nisu imali bilo kakvih problema sa sistemom nabavki u opštini u smislu pravnog osnova. Međutim čini se da su procedure nabavke zahtevne u smislu vremena i dokumentacije.

Ocena A

**PU-20 Efikasnost internih kontrola za rashode koji se ne odnose na plate**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **PU-20 Efikasnost internih kontrola za rashode koji se ne odnose na plate** | **Ocena C+** |  |
| (i) Efikasnost kontrola preuzimanja obaveza | C | Kontrola preuzimanja za rashode postoji i delimično je efikasna, ali moguće je da ne obuhvata sve rashode ili da se povremeno krši. |
| (ii) Sveobuhvatnost, relevantnost i razumevanje ostalih pravila/postupaka internih kontrola | C | Ostala pravila/procedure za internu kontrolu sastoje se od osnovnog skupa pravila za obradu i evidentiranje transakcija koja su razumljiva neposredno zaduženima za njihovu primenu. Neka pravila i procedure su previše detaljni, dok su kontrole manjkave u oblastima od manjeg značaja. |
| (iii) Stepen usklađenosti sa pravilima za obradu i evidentiranje transakcija | A | Stepen poštovanja pravila je izuzetno visok i zloupotreba skraćenih i vanrednih procedura je neznatna. |

Ovaj indikator ocenjuje postojanje, razumevanje i poštovanje sistema interne kontrole kod preuzimanja obaveza i plaćanja roba i usluga od strane javnih subjekata.

**(i) Efikasnost kontrola preuzimanja obaveza**

Postoji proces kontrole preuzimanja obaveza, ali je u fazi prijema fakture umesto u fazi odluke o kupovini nakon ispunjenja uslova za pokretanje javne nabavke. To znači da postoji mogućnost da kvartalna kvota korisnika bude premašena pošto se mogu izdati narudžbenice u iznosu koji premašuje kvartalno raspoloživ iznos. Ipak, postoji sistem po kojem svi korisnici moraju imati pismeno odobrenje od odeljenja za budžet kako bi mogli da pokrenu proces nabavke, kao i odobrenje od strane Trezora pre nego što se plaćanje izvrši. To je procedura koja se koristi u praksi. Preuzimanjem obaveze u fazi narudžbenice bi se osiguralo da kontrole obaveza budu u potpunosti efikasne.

Ocena C

**(ii) Sveobuhvatnost, relevantnost i razumevanje ostalih pravila/postupaka internih kontrola**

Pravilnik i propisi koji regulišu korišćenje službenih mobilnih telefona su trenutno u izradi ali nema pravilnika ili evidencije o korišćenju službenih vozila. Postoji registar imovine u vlasništvu opštine. Zaposleni koji koriste IT su obučeni a pristup specifičnim sistemima je zaštićen lozinkama. Međutim, pristup platnom spisku je zaštićen lozinkom koja nije jedinstvena za svakog korisnika (videti PU-18 (iii)). IT administrator može da prati prijavljivanje na sistem.

Ocena C

**(iii) Stepen usklađenosti sa pravilima za obradu i evidentiranje transakcija**

Postoje dva pravilnika za obradu transakcija: jedan za trezor (Smernice za rad trezora u opštini Osečina (Odluka Opštinskog veća br. 060-6/2014 od 21.02.2014.)) i jedan za Računovodstvo (Pravilnik o budžetskom računovodstvu (Odluka rukovodioca Opštinske uprave br. 40-1/2014 od 28.03.2014.)). Postoje još dva pravilnika: Postoje još dva pravilnika: (Odluka rukovodioca Opštinske uprave br. 121-1/2014 od 02.04.2014.) U razgovorima sa trezorom i administrativnim jedinicama pokazalo se da je usaglašenost visoka i efikasna. Retko se dešava odbijanje transakcija i kada se to desi nije od materijalne važnosti. Ocena A

**PU- 21 – Efikasnost interne revizije**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **PU- 21 – Efikasnost interne revizije** | **Ocena D** |  |
| (i) Obuhvat i kvalitet funkcije interne revizije | D | Sistematizacijom nije predviđeno radno mesto za funkciju interne revizije. |
| (ii) Učestalost pripremanja i dostavljanja izveštaja | D |
| Neprimenjivo (iii) Stepen reakcije uprave na nalaze revizije | NP |

Ovaj pokazatelj ocenjuje efikasnost funkcije interne revizije na osnovu obuhvata i kvaliteta funkcije revizije, vrste i pravoremenosti izveštaja o nalazima, kao i reakcije gradske uprave na nalaze i preporuke interne revizije.

**(i) Obuhvat i kvalitet funkcije interne revizije**

Podrazumevana ocena D

**(ii) Učestalost pripremanja i dostavljanja izveštaja**

Podrazumevana ocena D

**Neprimenjivo (iii) Stepen reakcije uprave na nalaze revizije**

Podrazumevana ocena NP

## Računovodstvo, evidentiranje i izveštavanje

**PU-22. Blagovremenost i pravilnost usaglašavanja računa**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M2) | |
|  | | 2014 | Objašnjenje |
| **PU-22. Blagovremenost i pravilnost usaglašavanja računa** | | **Ocena A** |  |
| (i) Redovno usaglašavanje sa računima u banci | | A | Usaglašavanje svih bankarskih računa lokalne vlasti vrši se najmanje mesečno na zbirnom nivou i na detaljnijim nivoima, najčešće u roku od 4 nedelje po isteku perioda. |
| (ii) Redovno usaglašavanje i pražnjenje privremenih računa i akontacija | | A | Usaglašavanje i obračun stanja na privremenim računima i akontacija vrši se najmanje mesečno, u roku od mesec dana po isteku perioda, s tim da se samo u malom broju slučajeva stanje prenosi u naredni period. |

Ovaj indikator ocenjuje u kojoj meri su bankovni računi i privremeni računi ili akontacije, redovno usaglašeni, korigovani ili sravnjeni u cilju obezbeđivanja tačnosti finansijskih izveštaja.

**(i) Redovno usaglašavanje sa računima u banci**

Praćenje bankovnog računa opštine putem konsolidovanog računa se vrši na dnevnoj bazi, a izveštaj o usaglašavanju podataka na računima i evidencije se rade do petog u narednom mesecu. Jedinstvenim računom trezora za svaku opštinu kontroliše Ministarstvo finansija – Uprava za trezor koja vrši plaćanja za entitete u javnom sektoru, obezbeđujući konsolidovanje opštinskih novčanih sredstava na jedinstvenom računu. Direkcija (preduzeće/nezavisna agencija) u potpunosti se finansira iz budžeta i nema prihode iz komercijalnog poslovanja. Ponaša se kao da je odsek opštine- uključena je u jednistveni račun trezora. Sva sredstva i rashodi opštine idu preko ovog računa. Prema članu 2 Zakona o budžetskom sistemu, konsolidovani račun trezora lokalne samouprave znači jedinstven račun u domaćoj i stranoj valuti budžetskih korisnika lokalne samouprave i drugih korisnika javnih sredstava koji su uključeni na jedinstveni račun lokalne samouprave, koji se mora otvoriti za potrebe lokalne samouprave kod Trezora. Svaki budžetski korisnik (direktni i indirektni) ima svoj pod-račun u okviru konsolidovanog računa. U okviru pod-računa vodi se posebna evidencija o budžetskim sredstvima kao i o sopstvenim prihodima korisnika, kao što je definisano Pravilnikom o načinu i postupku obavljanja platnog prometa u okviru konsolidovanog računa trezora (Službeni glasnik RS Br. 92/2002, 100/2003 i 10/2004).

Ocena A

**(ii) Redovno usaglašavanje i pražnjenje privremenih računa i akontacija.**

Avansna plaćanja se vrše samo za putovanja u inostranstvo (na osnovu procenta procenjenih potreba). Na osnovu izveštaja o ukupnom rashodu koji se unosi u računovodstveni sistem zatvara se potraživanje za akontaciju. Nema privremenih računa. Ocena A

**PU 23. Dostupnost informacija o sredstvima koja primaju jedinice koje pružaju usluge**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | | |
|  | | | 2014 | Objašnjenje |
| **PU 23. Dostupnost informacija o sredstvima koja primaju jedinice koje pružaju usluge** | | | **Ocena A** |  |
| (i) Prikupljanje i obrada informacija da bi se prikazao obim sredstava (u gotovini ili robi) koja su stvarno dobile jedinice koje pružaju usluge (naglasak je na osnovnim školama i domovima zdravlja) u odnosu na ukupna sredstva koja su sektoru stavljena na raspolaganje, bez obzira na to koji nivo vlasti je odgovoran za rad i finansiranje tih jedinica | | | A | Sistemi za redovno prikupljanje podataka ili računovodstveni sistemi obezbeđuju pouzdane informacije o svim vrstama sredstava u gotovini i u robi koja primaju i osnovne škole i domovi zdravlja širom zemlje.  Informacije se prikazuju u izveštajima barem na godišnjem nivou |

Ovaj pokazatelj se prvenstveno odnosi na državne škole i domove zdravlja. Ovaj pokazatelj potvrđuje raspoloživost informacija o odnosu planiranih i ostvarenih sredstava koje primaju jedinice primarne zdravstvene i obrazovne usluge.

**(i) Prikupljanje i obrada informacija da bi se prikazao obim sredstava (u gotovini ili robi) koja su stvarno dobile jedinice koje pružaju usluge (naglasak je na osnovnim školama i domovima zdravlja) u odnosu na ukupna sredstva koja su sektoru stavljena na raspolaganje, bez obzira na to koji nivo vlasti je odgovoran za rad i finansiranje tih jedinica**

Opština izdvaja novac za obrazovanje i zdravstvo. Iznosi plata u opštinama isplaćenih u tim sektorima od strane Republike su dostupni i u pojedinim jedinicama. Ove informacije se prikazuju u formi jedinstvenog godišnjeg izveštaja koji se šalje opštinama i relevantnom ministarstvu. Izveštaj obuhvata i sredstva u naturi. Ocena A

**PU 24. Kvalitet i blagovremenost budžetskih izveštaja u toku godine**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | | |
|  | | | 2014 | Objašnjenje |
| **PU 24. Kvalitet i blagovremenost budžetskih izveštaja u toku godine** | | | **Ocena C+** |  |
| (i) Opseg izveštaja u pogledu obuhvata i kompatibilnosti sa budžetskim procenama | | | C | Upoređivanje sa budžetom je moguće samo na nivou glavnih administrativnih naslova. Rashodi su obuhvaćeni ili u fazi obaveza ili u fazi plaćanja (a ne u obe faze). |
| (ii) Blagovremenost objavljivanja izveštaja | | | A | Izveštaji se izrađuju kvartalno ili češće i objavljuju u roku od 4 nedelje po isteku perioda. |
| (iii) Kvalitet informacija | | | A | Nema značajnih nedostataka u pogledu preciznosti podataka. |

Ovaj indikator ocenjuje u kojoj meri su sveobuhvatni, pravovremeni i tačni izveštaji o izvršenju budžeta pripremljeni za organe upravljanja. Blagovremene i redovne informacije o stvarnom izvršenju budžeta moraju biti dostupne opštinskom organu nadležnom za finansije, radi praćenja izvršenja.

**(i) Opseg izveštaja u pogledu obuhvata i kompatibilnosti sa budžetskim procenama**

Izveštaji o troškovima u fazi plaćanja se rade mesečno, kvartalno i godišnje koristeći istu klasifikaciju kao i budžet, ali ne i za preuzete obaveze (videti PU-20 (i)).

Isti format i obuhvat se koriste na osnovu jedinstvenog računovodstvenog sistema i budžetske klasifikacije. Godišnji i šestomesečni izveštaji se podnose Gradonačelniku, Veću i Skupštini a potom objavljuju u službenom glasniku. Godišnji izveštaj mora da se pošalje Ministarstvu finansija do kraja marta naredne godine.

Budžetske izveštaje u toku godine reguliše:

* Uredba o budžetskom računovodstvu[[14]](#footnote-15): Svi indirektni budžetski korisnici pripremaju kvartalne izveštaje o izvršenju budžeta u roku od 10 dana po isteku kvartala i podnose ih svoji direktnim budžetskim korisnicima. Oni sravnjuju ove izveštaje sa podacima iz Glavne knjige Trezora, konsoliduju ih i podnose entitetu koji je zadužen za finansije u roku od 20 dana po isteku kvartala.
* Pravilnik o sadržaju i načinu finansijskog izveštavanja o planiranim i ostvarenim prihodima i primanjima i planiranim i izvršenim rashodima i izdacima jedinica lokalne samouprave: Pravilnik o sadržaju i načinu finansijskog izveštavanja o planiranim i ostvarenim prihodima i primanjima i planiranim i izvršenim rashodima i izdacima jedinica lokalne samouprave: Obrazac 1 – Prihodi i primanja, Obrazac 2 – Rashodi i izdaci po ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji, Obrazac 2a – transferi za osnovno i srednje obrazovanje, Obrazac 3 – suficit i deficit sa računom finansiranja, Obrazac 4 – plate i broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi, Obrazac 5 – nivo zaduženosti. Svi obrasci se podnose Upravi za trezor do 15. januara tekuće fiskalne godine. Obrasci 1, 2, 2a i 5 se podnose mesečno i kvartalno u roku od 15 dana od isteka perioda na koji se odnose.

Ocena C

**(ii) Blagovremenost objavljivanja izveštaja**

Izveštaji se sačinjavaju mesečno i kvartalno u roku od 10 ili 15 dan u zavisnosti od vrste izveštavanja i ovaj zahtev je ispunjen. . Ocena A

**(iii) Kvalitet informacija**

Mesečni izveštaji za trošenja u prethodnom mesecu su realistični. Preciznost i sveobuhvatnost podataka u izveštajima se obezbeđuje sravnjivanjem sa konsolidovanim računom trezora u Upravi za trezor i automatizovanom i logičkom kontrolom u okviru Uprave za trezor. Preciznost i sveobuhvatnost podataka u izveštajima se obezbeđuje sravnjivanjem sa konsolidovanim računom trezora u Upravi za trezor i automatizovanom i logičkom kontrolom u okviru Uprave za trezor. Ocena A

**PU 25. Kvalitet i blagovremenost godišnjih finansijskih izveštaja**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | |
|  | | 2014 | Objašnjenje |
| **PU 25. Kvalitet i blagovremenost godišnjih finansijskih izveštaja** | | **Ocena A** |  |
| (i) Potpunost finansijskih izveštaja | | A | Konsolidovani izveštaj lokalne samouprave izrađuje se na godišnjoj osnovi i sadrži potpune informacije o prihodima, rashodima i finansijskim sredstvima/obavezama. |
| (ii) Blagovremeno dostavljanje finansijskih izveštaja | | A | Izveštaj se dostavlja za potrebe eksterne revizije u roku od 6 meseci po isteku budžetske godine |
| (iii) Korišćeni računovodstveni standardi | | A | Za sve izveštaje primenjuju se IPSAS standardi ili odgovarajući nacionalni standardi. |

**(i) Potpunost finansijskih izveštaja.**

Godišnji finansijski izveštaj obuhvata sve prihode Opštine i rashode direktnih i indirektnih korisnika, kao i troškove Direkcije u jedinstvenom konsolidovanom bilansu uspeha. Finansijska sredstva i obaveze se navode u Bilansu stanja.

Finansijsko izveštavanje je detaljno regulisano Pravilnikom o načinu pripreme, sastavljanja i podnošenja finansijskih izveštaja korisnika budžetskih sredstava i korisnika sredstava obaveznog socijalnog osiguranja:[[15]](#footnote-16)Finansijski izveštaji su: Završni račun, godišnji finansijski izveštaj, periodični i konsolidovani izveštaj. Završni račun se dostavlja na obrascima: Obrazac 1 – Bilans stanja, Obrazac 2 – Bilans prihoda i rashoda, Obrazac 3 – Izveštaj o kapitalnim izdacima i primanjima, Obrazac 4 – Izveštaj o novčanim tokovima i Obrazac 5 – Izveštaj o izvršenju budžeta. Preciznost i sveobuhvatnost podataka u izveštajima se obezbeđuje sravnjivanjem sa konsolidovanim računom trezora u Upravi za trezor i automatizovanom i logičkom kontrolom u okviru Uprave za trezor.

**(ii) Blagovremeno dostavljanje finansijskih izveštaja**

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, finansijski izveštaji za opštinski nivo treba da se podnesu Veću do 15. maja. Finansijski izveštaji se završavaju do kraja maja u toku dve prethodne godine. Podnose se Opštinskom veću na usvajanje a potom Skupštini. Izveštaji su usvojeni na sednicama Opštinskog veća:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Izveštaj 2011 | Izveštaj 2102 | Izveštaj 2013 |
| 18. juna 2012. | 15. maja 2013. | 23. maja 2014. |

Kako nema revizorskog izveštaja, finansijski izveštaji se prosleđuju Skupštini.

Iako su i 2013 izveštaji kasnili 8 dana, ipak su bili završeni u roku od 6 meseci od isteka fiskalne godine pa ova dimenzija ima ocenu A

**(iii) Korišćeni računovodstveni standardi**

Finansijski izveštaji u javnom sektoru u Srbiji se pripremaju na gotovinskoj osnovi u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima javnog sektora (IPSAS), pa se oni koriste i u ovoj opštini. Uredba o budžetskom računovodstvu propisuje gotovinsku osnovu računovodstva u skladu sa IPSAS standardima za priznavanje prihoda i rashoda.Finansijska sredstva i obaveze se priznaju na osnovu istorijske ili nabavne vrednosti.Ocena A

## Eksterni nadzor i revizija

**PU-26: Obim i priroda revizije i preduzimanje mera u skladu sa preporukama**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **PU-26: Obim i priroda revizije i preduzimanje mera u skladu sa preporukama** | **Ocena D** |  |
| **(i)**  *Obim/vrsta izvršene revizije (uključujući pridržavanje revizorskih standarda)* | D |  |
| (ii) Blagovremenost dostavljanja revizorskog izveštaja zakonodavnoj vlasti | NP |  |
| **(**iii**)**  Dokazi o preduzimanju mera u skladu sa preporukama revizije | NP |  |

Ovaj indikator ocenjuje kvalitet funkcije eksterne revizije i stepen u kojem revizija identifikuje i promoviše izmene za rešavanje sistemskih problema.

**(i) Obim/vrsta izvršene revizije (uključujući pridržavanje revizorskih standarda)**

Revizija finansijskih izveštaja opštine nije nikada vršena. Međutim, planirano je da se u 2014. izvrši revizija finansijskih izveštaja.

Podrazumevana ocena D

**(ii) Blagovremenost dostavljanja revizorskog izveštaja zakonodavnoj vlasti**

Nije primenjivo

**(iii) Dokazi o preduzimanju mera u skladu sa preporukama revizije**

Nije primenjivo

**PU-27: Zakonodavni nadzor godišnjeg zakona o budžetu**

Ovaj indikator ocenjuje ulogu parlamenta u uspostavljanju budžetske politike i njeno ogledanje u godišnjem budžetu. Nadležnost za davanje vladi ovlašćenja za potrošnju je na zakonodavnoj vlasti, a sprovodi se usvajanjem godišnjeg zakona o budžetu i predstavlja važnu kariku u lancu odgovornosti za rezultate budžetske politike. Ocenjujući zakonodavni nadzor i debatu o godišnjem zakonu o budžetu, procena uzima u obzir nekoliko faktora, uključujući obim nadzora, interne procedure za ispitivanje i debate i vreme dozvoljeno za taj proces.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **PU-27: Zakonodavni nadzor godišnjeg zakona o budžetu** | **Ocena D+** |  |
| (i) Obim zakonodavnog nadzora | C | Zakonodavni pregled obuhvata detaljne podatke o prihodima i rashodima, ali tek u fazi kad su detaljni predlozi već gotovi. |
| (ii) Mera u kojoj su zakonodavne procedure dobro ustanovljene i njihovo poštovanje | A | Procedure za pregled budžeta od strane zakonodavnog tela su jasno postavljene i poštuju se. Obuhvataju interne organizacione aranžmane, specijalizovane odbore koji razmatraju budžet, i procedure pregovaranja. |
| (iii) Adekvatnost vremenskog perioda u kom nadležni zakonodavni organ treba da da odgovor na predlog budžeta i detaljne procene, kao i – tamo gde je to primenjivo - na predloge makro-fiskalnih agregata tokom pripreme budžeta (vreme koje je u praksi ostavljeno za sve faze zajedno) | D | Vreme koje zakonodavno telo ima za razmatranje budžetskih predloga je očigledno nedovoljno za značajnu raspravu (puno manje od mesec dana). |
| (iv) Pravila za izmene budžeta u toku godine bez prethodne saglasnosti zakonodavne vlasti | B | Postoje jasna pravila za izmene u toku godine od strane izvršnih organa, postavljena su striktna osiguranja u pogledu iznosa i prirode izmena i obično se primenjuju, ali dozvoljavaju značajnu administrativnu preraspodelu. |

**(i) Obim zakonodavnog nadzora**

Kada izvršni organ (Gradsko veće) razmotri budžet, prosleđuje ga Skupštini koja ima 33 odbornika. Skupštinska služba ga šalje svim odbornicima na razmatranje. Postoji Odbor za privredu i finansije koji se sastoji od sedam članova koje imenuje Skupština (od kojih petoro nisu članovi Skupštine, sa predsednikom i zamenikom predsednika koji su članovi Skupštine). Ovom Odboru ostavljeno je sedam dana za razmatranje predloga budžeta i ima mandat da predloži izmene. U ovom koraku predložene izmene se šalju članovima i organu izvršne vlasti (Opštinsko veće) najkasnije tri dana pre isteka perioda od sedam dana koji je ostavljen odboru za razmatranje. Izmene i budžet se razmatraju na sednici Skupštine pošto se prethodno obavi glasanje o izmenama. Kompletan budžet koji se razmatra obuhvata elemente iz PU-6 a za ovaj posao ostavljen je jedan dan.

Ocena C

**(ii) Mera u kojoj su zakonodavne procedure dobro ustanovljene i njihovo poštovanje**

Procedure su uspostavljene i poštuju se. Postoji pravilnik za fazu razmatranja na odboru kao i pravilnik za skupštinsku raspravu kojim je odbornicima ostavljeno vreme za izlaganje. Državni zvaničnici su takođe prisutni kako bi im bila upućena pitanja. Preciznost i sveobuhvatnost podataka u izveštajima se obezbeđuje sravnjivanjem sa konsolidovanim računom trezora u Upravi za trezor i automatizovanom i logičkom kontrolom u okviru Uprave za trezor.

**(iii) Adekvatnost vremenskog perioda u kom nadležni zakonodavni organ treba da da odgovor na predlog budžeta i detaljne procene, kao i – tamo gde je to primenjivo - na predloge makro-fiskalnih agregata tokom pripreme budžeta (vreme koje je u praksi ostavljeno za sve faze zajedno)**

Vreme raspoloživo za razmatranje predloga budžeta je oko 10 dana, što predstavlja vreme za koje odbornici mogu da pročitaju predlog, a odbor za budžet da ga razmotri. Rasprava o budžetu se obično sprovodi u okviru jednog skupštinskog zasedanja. Veće je predlog budžeta za 2013. dostavilo Skupštini 10. decembra 2012. a predlog budžeta za 2014. dostavljen je 12. decembra 2013. godine.

Ocena D

**(iv) Pravila za izmene budžeta u toku godine bez prethodne saglasnosti zakonodavne vlasti**

Postoje jasna pravila u vezi sa izmenom budžeta od strane izvršne vlasti. Član 61. Zakona o budžetskom sistemu omogućava direktnom korisniku budžetskih sredstava, uz saglasnost organa lokalne samouprave za finansije, da preusmeri aproprijacije odobrene za određeni rashod do 5% vrednosti aproprijacije čiji se iznos umanjuje. Stroga pravila nadzora su definisana u pogledu sume i prirode ovih promena se poštuju, ali dozvoljavaju značajne administrativne preraspodele.

Ocena B

**PU-28: Zakonodavni nadzor izveštaja eksterne revizije**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | |
|  | 2014 | Objašnjenje | |
| **PU-28: Zakonodavni nadzor izveštaja eksterne revizije** | **Ocena D** |  | |
| **(i)** Pravovremenost razmatranja izveštaja od strane nadležnog zakonodavnog organa | D |  | |
| (ii) Obim rasprava nadležnog zakonodavnog organa o ključnim nalazima revizije | NP |  | |
| (iii) Preporuke koje je izdao nadležni zakonodavni organ i njihovo sprovođenje od strane izvršne vlasti | NP |  | |

Ovaj indikator ocenjuje ulogu parlamenta, uključujući Odbor za javne finansije, kako bi se obezbedila odgovornost i promovisanje pozitivnih promena u upravljanju javnim finansijama, kao odgovor na nalaze eksterne revizije.

**(i) Pravovremenost razmatranja izveštaja od strane nadležnog zakonodavnog organa**

Podrazumevana ocena D

**(ii) Obim rasprava nadležnog zakonodavnog organa o ključnim nalazima revizije**

**(iii) Preporuke koje je izdao nadležni zakonodavni organ i njihovo sprovođenje od strane izvršne vlasti**

## Donatorska praksa

**D-1 Predvidivost direktne budžetske podrške**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **D-1 Predvidivost direktne budžetske podrške** | **Ocena – nije primenjivo** |  |
| (i) Godišnje odstupanje stvarne budžetske podrške od projekcija donatorskih agencija datih najmanje šest nedelja pre nego što vlada podnese svoje predloge budžeta nadležnom zakonodavnom organu (ili ekvivalentnom organu koji ga odobrava). | NP |  |
| (ii) Pravovremenost isplata donacija u toku godine (usklađenost sa ukupnim kvartalnim procenama) | NP |  |

Ovaj indikator meri korelaciju između prognozirane direktne podrške budžetu koju obezbeđuju spoljni donator i onoga što se zaista isplaćivalo u vidu podrške budžetu tokom poslednje tri godine. Indikator razmatra godišnje odstupanje ostvarene budžetske podrške u odnosu na projekcije od strane donatora; takođe ocenjuje u kojoj meri su izdaci za budžetske podrške bili predvidivi u toku godine na kvartalnom nivou.

**(i) Godišnje odstupanje stvarne budžetske podrške od projekcija donatorskih agencija datih najmanje šest nedelja pre nego što vlada podnese svoje predloge budžeta nadležnom zakonodavnom organu (ili ekvivalentnom organu koji ga odobrava).**

Nema direktne podrške. Nije primenjivo

**(ii) Pravovremenost isplata donacija u toku godine (usklađenost sa ukupnim kvartalnim procenama)**

**D-2 Finansijske informacije koje dostavljaju donatori za potrebe pripreme budžeta i izveštavanja o projektima i programima**

Indikator meri do koje mere gradsko veće prima adekvatne finansijske informacije o donatorskim programima i projektima. Redovne i pravovremeno dobijene informacije su važne kako bi se omogućila pravilna raspodela sredstava prema prioritetima, da se uspostavi ravnoteža u distribuciji pomoći na sektorskom i teritorijalnom principu, i da se proceni uticaj tekućih troškova.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | | |
|  | | 2014 | Objašnjenje |
| **D-2. Finansijski podaci koje dostavljaju donatori za potrebe pripreme budžeta i izveštavanja o projektima i programima** | | **Ocena – nije primenjivo** |  |
| (i) Potpunost i pravovremenost budžetskih procena za podršku u vidu projekata po donatorima | | NP |  |
| (ii) Učestalost i obuhvat izveštavanja od strane donatora o realnim tokovima sredstava u okviru podrške u vidu projekata. | | NP |  |

**(i) Potpunost i pravovremenost budžetskih procena za podršku u vidu projekata po donatorima**

Opština nema projekata koje finansiraju donatori. Nije primenjivo

**(ii) Učestalost i obuhvat izveštavanja od strane donatora o realnim tokovima sredstava u okviru podrške u vidu projekata.**

**D-3 Deo pomoći kojim se upravlja u skladu sa nacionalnim procedurama**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Minimalni uslovi (Metod za ocenjivanje M1) | |
|  | 2014 | Objašnjenje |
| **D-3. Deo pomoći kojim se upravlja u skladu sa nacionalnim procedurama** | **Ocena – nije primenjivo** |  |
| (i) Ukupni deo sredstava za pomoć opštini kojim se upravlja u skladu sa nacionalnim procedurama | NP |  |

Donatorske procedure često mogu predstavljati dodatni teret na već ograničene mogućnosti nacionalnih vlasti.Pored toga, korišćenje nacionalnih procedura pomaže da se ojačaju ove procedure. Indikator stoga pokušava da proceni stepen usklađenosti sa nacionalnim procedurama u upravljanju zvaničnom razvojnom pomoći. Nacionalne procedure se pregledaju u pogledu nabavki, plaćanja, računovodstva, revizije i izveštavanje.

**(i) Ukupni deo sredstava za pomoć opštini kojim se upravlja u skladu sa nacionalnim procedurama**

Nije primenjivo

## I. Aneksi

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Informacije za godinu** | **2011** | **000** |
| Administrativno / funkcionalna klasifikacija | **Plan** | **Ostvareno** |
| Skupština, Gradonačelnik i Veće | 13310 | 12029 |
| Opštinska uprava | 54370 | 52038 |
| Budžetski fond za javna preduzeća, uređenje zemljišta i puteve | 119591 | 69825 |
| Fond za razvoj poljoprivrede | 3500 | 1046 |
| Budžetski fond za zaštitu životne sredine | 6000 | 4743 |
| Mesne zajednice | 2500 | 2597 |
| Javni pravobranilac | 374 | 366 |
| Centar za socijalni rad | 200 | 188 |
| Zdravstvo | 3700 | 3577 |
| Kultura | 8888 | 6562 |
| Sport | 5741 | 8303 |
| Briga o deci | 15883 | 25843 |
| Osnovno obrazovanje | 20238 | 16617 |
| Srednje obrazovanje | 2080 | 1672 |
| Turizam | 7078 | 10127 |
| Rashodi | 263453 | 215533 |
| Budžetske rezerve | 3500 |  |
| Ukupno | 266953 | 215533 |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Informacije za godinu** | | **2012** | | **000** | |
| Administrativno / funkcionalna klasifikacija | | **Plan** | | **Ostvareno** | |
| Skupština, Gradonačelnik i Veće | | 15156 | | 13200 | |
| Opštinska uprava | | 73668 | | 65764 | |
| Budžetski fond za javna preduzeća, uređenje zemljišta i puteve | | 171252 | | 122889 | |
| Fond za razvoj poljoprivrede | | 8200 | | 3989 | |
| Budžetski fond za zaštitu životne sredine | | 3904 | | 3538 | |
| Mesne zajednice | | 9700 | | 9317 | |
| Javni pravobranilac | | 393 | | 337 | |
| Centar za socijalni rad | | 5503 | | 5241 | |
| Zdravstvo | | 5532 | | 4687 | |
| Javna bezbednost | | 2000 | | 1676 | |
| Kultura | | 14170 | | 13176 | |
| Sport | | 6391 | | 10157 | |
| Briga o deci | | 18273 | | 27953 | |
| Osnovno obrazovanje | | 27366 | | 23102 | |
| Srednje obrazovanje | | 2770 | | 2025 | |
| Turizam | | 9343 | | 11377 | |
| Rashodi | | 367230 | | 308271 | |
| Budžetske rezerve | | 3600 | |  | |
| Ukupno | | 370830 | | 308271 | |
| **Informacije za godinu** | **2013** | | **000** | |
| Administrativno / funkcionalna klasifikacija | **Plan** | | **Ostvareno** | |
| Skupština, Veće i Gradonačelnik | 16409 | | 12853 | |
| Opštinska uprava | 55631 | | 50204 | |
| Subvencije prevoz |  | | 797 | |
| Lokalni ekonomski razvoj: | 1000 | | 173 | |
| Subvencije za zapošljavanje | 640 | | 0 | |
| Izbori: | 535 | | 656 | |
| Opšti poslovi | 8300 | | 7518 | |
| Socijalna zaštita | 8250 | | 9678 | |
| Kancelarija za mlade | 500 | | 387 | |
| Fond za javna preduzeća, uređenje zemljišta i puteve | 85270 | | 68757 | |
| Direkcija za izgradnju | 113353 | | 41864 | |
| Ruralni razvoj | 9700 | | 5446 | |
| Zaštita životne sredine | 4820 | | 3334 | |
| Mesne zajednice | 8000 | | 7360 | |
| Javni pravobranilac | 420 | | 336 | |
| Centar za socijalni rad | 5560 | | 5732 | |
| Zdravstvo | 5333 | | 5017 | |
| Javna bezbednost | 2500 | | 1731 | |
| Kultura | 10148 | | 8738 | |
| Sport | 16098 | | 13555 | |
| Briga o deci | 31595 | | 28825 | |
| Osnovno obrazovanje | 24211 | | 19967 | |
| Srednje obrazovanje | 2230 | | 1621 | |
| Turizam | 11731 | | 12821 | |
| Rashodi | 422234 | | 307370 | |
| Budžetske rezerve | 5500 | |  | |
| Ukupno | 427734 | | 307734 | |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **HLG-1 (ii)** | **2011** |  |
| Administrativno / funkcionalna klasifikacija | **Plan** | **Ostvareno** |
| Tekuće | 25749 | 13882 |
| Kapitalno | 26259 | 1750 |
| Transferi HLG-1 (i) | 174282 | 158407 |
|  |  |  |
|  | **2012** |  |
| Administrativno / funkcionalna klasifikacija | **Plan** | **Ostvareno** |
| Tekuće | 48547 | 24260 |
| Kapitalno | 2600 | 1300 |
| Transferi HLG-1 (i) | 263659 | 253704 |
|  |  |  |
|  | **2013** |  |
| Administrativno / funkcionalna klasifikacija | **Plan** | **Ostvareno** |
| Tekuće | 81730 | 69347 |
| Kapitalno | 178553 | 184898 |
| Transferi HLG-1 (i) | 260283 | 254245 |

Imena i funkcije državnih zvaničnika koji su konsultovani

Gradonačelnik

1. Nenad Stevanović

Rukovodilac Opštinske uprave

1. Milan Urošević

Skupština opštine

1. Zlatija Miličić, Predsednik Skupštine
2. Dane Krsmanović, Sekretar Skupštine

Odeljenje za budžet, privredu i javne službe

1. Vesna Pavlović, Načelnik Odeljenja
2. Marko Matić, stručni saradnik za trezor i finansije

Odeljenje za opštu upravu

1. Snežana Milošević, Načelnik (takođe zadužena za javne nabavke, socijalnu zaštitu i ljudske resurse)

Služba za poresku administraciju

1. Marko Manojlović, saradnik
2. Biljana Nedeljković, saradnik
3. Radmila Radulović, šef službe

Direkcija za izgradnju i infrastrukturu „Jadar“

1. Danka Stanimirović, saradnik za privredu, budžet i lična primanja zaposlenih
2. Milorad Marković, službenik za javne nabavke

Regionalna privredna komora

1. Petar Nikolić, potpredsednik
2. Mirjana Đorđević, generalni sekretar

1. John Short i Stefan Teodosić bili su zaduženi za rad na terenu i izradu ove ocene [↑](#footnote-ref-2)
2. RINO mrežna aplikacija [↑](#footnote-ref-3)
3. Pošto opština koristi samo RSD, pretpostavke o kursu nisu relevantne [↑](#footnote-ref-4)
4. ZBS član 9, stav 12: „Novčana sredstva budžeta lokalne vlasti, direktnih i indirektnih korisnika tog budžeta, kao i drugih korisnika javnih sredstava koji su uključeni u konsolidovani račun trezora lokalne vlasti, vode se i deponuju na konsolidovanom računu trezora lokalne vlasti" [↑](#footnote-ref-5)
5. Moguće je samo sedam od osam jer se ne sprovodi revizija (videti PU 26) [↑](#footnote-ref-6)
6. RSD 8 miliona za studentski dom i RSD 3,6 za biblioteku [↑](#footnote-ref-7)
7. MEGA projekat koji je realizovan između marta i septembra 2009. [↑](#footnote-ref-8)
8. Privredna komora je zadovoljna opštinom Osečina, što nije slučaj u istoj meri sa ostalim opštinama u regionu. [↑](#footnote-ref-9)
9. U toku uvođenja novog režima poreza na imovinu, Stalna konferencija je organizovala niz radionica širom zemlje.. [↑](#footnote-ref-10)
10. Engleski termin "supplementary budget” takođe označava rebalans. [↑](#footnote-ref-11)
11. RSD 8 miliona za studentski dom i RSD 3,6 za biblioteku [↑](#footnote-ref-12)
12. http://portal.ujn.gov.rs/ [↑](#footnote-ref-13)
13. Na nabavke ispod 400.000 dinara se ne primenjuje Zakon o javnim nabavkama [↑](#footnote-ref-14)
14. Službeni glasnik br. 125/2003 i 12/2006 - najviši pravni akt koji uređuje oblast računovodstva u javnom sektoru [↑](#footnote-ref-15)
15. Službeni glasnik br. 51/2007 – propisani sadržaj i periodi finansijskog izveštavanja [↑](#footnote-ref-16)