



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
Утицај припреме одлуке о буџету јединица локалне
самоуправе на ефикасно и ефективно коришћење
буџетских средстава



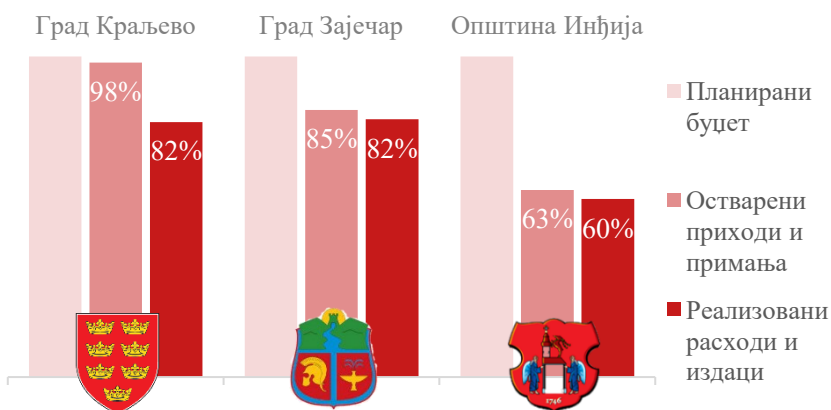
Број: 400-1008/2022-04/30
Београд, 15. децембар 2022. године



За ефикасније и ефективније коришћење средстава буџета јединица локалне самоуправе потребно је обезбедити благовремено спровођење поступка припреме буџета, усклађеност планираног обима средстава и очекиваних учинака активности са стварним могућностима њихове реализације и унапредити праћење и извештавање о ефектима који су постигнути

У периоду 2019–2021. године мање од 10% градова и општина остварило је планирани износ прихода и примања буџета, због чега у просеку годишње није остварено 32 милијарде динара. У истом периоду расходи и издаци градова и општина реализовани су са мање од 80% у односу на планирани буџет. Расходи и издаци буџета градова и општина за 2021. годину извршени су у износу који је за 65 милијарди динара мањи од одобрених апропријација.

Преглед односа планираног, оствареног и реализованог износа буџета ЈЛС – субјеката ревизије за 2021. годину



Одступања оствареног и реализованог буџета у односу на планиране износе код ЈЛС – субјеката ревизије настала су због планирања прихода и примања у износима који не одговарају стварним могућностима за њихово остварење и изостанка или недовољног разматрања података о статусу пројеката и углашености планираног обима активности са стварним могућностима за њихову реализацију.

Обим и квалитет расположивих података о очекиваним и оствареним учинцима не приказује адекватно какве учинке треба постићи у односу на планирана средства и период на који се буџет односи, нити пружају адекватне информације о ефектима који су постигнути реализацијом буџета.

Град Краљево и Општина Инђија нису обезбедили благовремену припрему плана капиталних издатака и достављање предлога одлуке о буџету надлежном органу, због чега је скраћено време расположиво за разматрање предлога и прекорачен је рок за усвајање одлуке о буџету.

Успостављени систем праћења и контроле, који спроводи Министарство финансија, ефикасан је у откривању неусаглашености донетих одлука о буџету, али мере које се предузимају само делимично обезбеђују отклањање откривених неусаглашености, што увећава и ризик од њиховог понављања.

Препоруке

Државна ревизорска институција је субјектима ревизије дала следеће препоруке:

Град Зајечар, Град Краљево и Општини Инђија:

- да ближе уреде односе са корисницима средстава и унапреде координацију у циљу благовременог поступања надлежних органа и доношења одлуке о буџету у прописаном року;
- да пројекције прихода и примања буџета врше на основу адекватних потврда о износу и периоду у коме се може очекивати њихово остварење и исте адекватно документују;
- да обезбеде да се уз предлоге потребних средстава достављају и потпуни подаци о:

- циљевима и основу за планирање активности,
- статусу и очекиваној динамици спровођења пројеката,

у циљу планирања обима средстава и циљних вредности учинака у складу са стварним могућностима за њихову реализацију;

- да обезбеде адекватно праћење остварених учинака у циљу адекватног извештавања надлежних органа и бољег информисања грађана о ефектима који су остварени реализацијом буџета.

Министарству финансија:

- да предузме мере за ефикасније отклањање откривених неусаглашености одлука о буџету и смањење ризика од њиховог поновног настанка.



Садржај:

Скраћенице и термини	4
I Резиме и препоруке	5
II Увод	11
1. Проблем.....	11
2. Циљ ревизије.....	12
3. Ревизијска питања	12
4. Обим и ограничења ревизије.....	13
5. Методологија у поступку рада.....	13
III Опис предмета ревизије	14
1. Одлука о буџету.....	14
2. Законодавни и институционални оквир	15
3. Показатељи буџета јединица локалне власти коришћени у анализи стања	19
4. Карактеристике буџета ЈЛС – субјеката ревизије	23
IV Закључци	25
ЗАКЉУЧАК 1: Успостављени ниво координације у поступку припреме одлуке о буџету не обезбеђује да се све активности реализују благовремено због чега се скраћује време расположиво за разматрање предлога и долази до кашњења приликом усвајања одлуке о буџету	26
Налаз 1.1: Није обезбеђено да се потпуни предлози финансијских планова директних корисника буџета достављају у року за све кориснике, због чега се део активности њихове припреме и усаглашавања преноси у наредни период.....	27
Налаз 1.2: Град Краљево и Општина Инђија нису обезбедили благовремену припрему плана капиталних издатака и достављање предлога одлуке о буџету, због чега је скраћено време расположиво за разматрање предлога и прекорачен рок за усвајање одлуке о буџету	33
ЗАКЉУЧАК 2: Реалност планираног буџета умањена је због планирања прихода и примања у износу који не одговара стварним могућностима за њихово остварење и изостанка или недовољног разматрања усаглашености планираног обима и очекиваних учинака активности са стварним могућностима њихове реализације	40
Налаз 2.1: Приликом планирања расхода и издатака, предложене активности се недовољно разматрају у односу на расположиви обим средстава, циљеве које је потребно постићи и могућности за њихову реализацију у периоду на који се буџет односи	41
Налаз 2.2: Планирани приходи и примања буџета заснивају се и на претпоставкама и очекивањима која нису адекватно образложена и за које није извесно да ће се остварити	57
Налаз 2.3: Обим и квалитет програмских информација не приказују адекватно какви учинци треба да се постигну у односу на планирана средства и период на који се буџет односи	62
ЗАКЉУЧАК 3: Контрола и праћење које спроводи Министарство финансија успешно откривају одступања донетих одлука о буџету од смерница за њихову припрему, али је потребно предузети ефикасније мере за њихово отклањање како би се смањио ризик од њиховог понављања	69
Налаз 3.1: Успостављени систем праћења и контроле је ефикасан у откривању неусаглашености донетих одлука о буџету, али мере које се предузимају обезбеђују делимично отклањање откривених неусаглашености, што увећава ризик од њиховог понављања	69



ЗАКЉУЧАК 4: Због тога што донете одлуке о буџету не садрже адекватне податке о очекиваним учинцима и није обезбеђено адекватно праћење и извештавање о учинцима буџета, ни извештаји о оствареном учинку не пружају адекватне информације о ефектима који су постигнути реализацијом буџета	75
Налаз 4.1: Град Краљево и Општина Инђија нису обезбедили адекватно праћење и извештавање о учинцима због чега нису расположиви подаци о томе какви су резултати остварени реализацијом буџета	75
Налаз 4.2: Извештаји о оствареном учинку не пружају адекватне информације о ефектима који су постигнути реализацијом буџета	78
V Захтев за доставу одазивног извештаја	85
Прилог 1 – Методологија у поступку рада	87
Прилог 2 – Упоредни преглед носилаца припреме предлога финансијског плана управе код ЈЛС – субјеката ревизије.....	89
Прилог 3 – Преглед програмске структуре ЈЛС – субјекта ревизије утврђене одлукама о буџету за 2021. годину	90
Прилог 4 – Преглед планираних и остварених прихода и примања ЈЛС – субјеката ревизије за 2021. годину	91
Прилог 5 – Преглед садржаја питања из упитника коришћеног за прикупљање података о процесу планирања и садржају одлуке о буџету.....	92



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Листа униформних програма и програмских активности јединица локалне самоуправе	Листа униформних програма ЈЛС
Циљеви програма и програмских активности и листа униформних индикатора за програмску структуру буџета – Предлог за градове, општине и градске општине у Републици Србији	Листа униформних циљева и индикатора
Јединица локалне самоуправе	ЈЛС
Државна ревизорска институција	ДРИ

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Израз	Значење
ЈЛС – субјекти ревизије	Заједнички назив за Град Зајечар, Град Краљево и Општину Инђија
Буџетска средства	Средства под контролом и на располагању јединице локалне самоуправе чији су корисници, износ и намена коришћења одређени одлуком о буџету
Одлука о буџету за 20xx. годину	Општи назив за одлуку о буџету за наведену буџетску годину и пројекције за наредне две године, коју је усвојио надлежни орган јединице локалне самоуправе
Локалне власти	Заједнички назив за градове, општине, градске општине и аутономне покрајине
Период 2019–2021. године	Период од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2021. године



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је у спроведеним ревизијама финансијских извештаја и правилности пословања у претходном периоду утврдила бројне неправилности у поступцима планирања, припреме и доношења одлуке о буџету јединица локалних самоуправа.

У периоду 2019–2021. године, у односу на планирани износ прихода и примања, 132 града и општине у просеку није остварило 14% планираног износа, односно 32 милијарде динара годишње. У истом периоду планирани расходи и издаци градова и општина реализовани су са мање од 80%. У односу на одобрене апропријације у 2021. години, расходи и издаци извршени су у мањем износу за 65 милијарди динара. Програмске информације које треба да садрже описе програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава и циљева који се желе постићи у средњорочном периоду спровођењем програма, програмских активности и пројеката, често не садрже податке потребне за адекватно праћење и извештавање о оствареном учинку. У поступцима припреме и доношења одлуке о буџету присутно је и непоштовање прописаних рокова. Скупштине седам градова и 28 општина су одлуку о буџету за 2021. годину донеле након истека рока прописаног Законом о буџетском систему.

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности „Утицај припреме одлуке о буџету јединица локалне самоуправе на ефикасно и ефективно коришћење буџетских средстава“ са циљем да оцени да ли начин на који се спроводи поступак припреме и доношења одлуке о буџету обезбеђује ефикасно и ефективно коришћење средстава буџета јединица локалне самоуправе и да ли постоји простор за унапређење.

Након спроведене ревизије закључили смо следеће: **за ефикасније и ефективније коришћења средстава буџета јединица локалне самоуправе потребно је обезбедити благовремено спровођење поступака припреме буџета, усклађеност планираног обима средстава и очекиваних учинака активности са стварним могућностима њихове реализације и унапредити праћење и извештавање о ефектима који су постигнути.**

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

1. Успостављени ниво координације у поступку припреме одлуке о буџету не обезбеђује да се све активности реализују благовремено због чега се скраћује време расположиво за разматрање предлога и долази до кашњења приликом усвајања одлуке о буџету.

Налаз 1.1: Није обезбеђено да се потпуни предлози финансијских планова директних корисника буџета достављају у року за све кориснике, због чега се део активности њихове припреме и усаглашавања преноси у наредни период. Предлог финансијског плана Градске управе Града Краљева састављен је са закашњењем и без података који се односе на планиране капиталне издатке. Локални органи управе надлежни за финансије Града Зајечара и Општине Инђија одредили су исте рокове за достављање предлога финансијских планова директних и индиректних корисника буџета. Због тога што није обезбеђено благовремено достављање потпуних предлога финансијских планова свих корисника буџета, део активности преноси се у наредни период и тиме се скраћује време које је на располагању органу надлежном за припрему нацрта одлуке о буџету.

Налаз 1.2: Град Краљево и Општина Инђија нису обезбедили благовремену припрему плана капиталних издатака и достављање предлога одлуке о буџету, због чега је скраћено време расположиво за разматрање предлога и прекорачен рок за усвајање одлуке о буџету. План капиталних издатака Града Краљева саставља се у роковима који су прописани за припрему предлога финансијског плана јавног предузећа, а не у складу са буџетским календаром. Општина Инђија је за усаглашавање података и припрему плана капиталних издатака



користила двоструко више времена расположивог за припрему нацрта одлуке о буџету. Због времена које је потребно за спровођење усаглашавања са корисницима средстава, припрему плана капиталних издатака и утврђеног начина и рокова за спровођења јавне расправе о буџету који нису усаглашени са буџетским календаром, ЈЛС – субјекти ревизије су предлог одлуке о буџету надлежном органу доставиле са закашњењем, а Град Краљево и Општина Инђија су одлуку о буџету усвојиле након истека прописаног рока. Неблаговремено достављање предлога одлуке о буџету доводи до скраћивања расположивог времена за разматрање одлуке о буџету и усвајања одлуке о буџету након истека прописаног рока.

2. Реалност планираног буџета умањена је због планирања прихода и примања у износу који не одговара стварним могућностима за њихово остварење и изостанка или недовољног разматрања усаглашености планираног обима и очекиваних учинака активности са стварним могућностима њихове реализације.

Налаз 2.1: Приликом планирања расхода и издатака предложене активности се недовољно разматрају у односу на расположиви обим средстава, циљеве које је потребно постићи и могућности за њихову реализацију у периоду на који се буџет односи. За планирање расхода и издатака нису утврђени лимити средстава или се утврђени лимити не поштују и није обезбеђено достављање података о основу за планирање за све активности. ЈЛС – субјекти ревизије још увек нису припремиле и усвојиле планове развоја и средњорочне планове, због чега није обезбеђена јасна веза између средњорочног оквира расхода и циљева јавних политика које је потребно постићи у периоду на који се буџет односи. Предлог плана капиталних издатка није заснован на рангирању предложених пројеката на основу оцене њиховог статуса и могућности за реализацију, а обезбеђени обим и начин укључивања јавности у поступак доношења буџета углавном је без утицаја на предлог плана капиталних издатака. Због тога што приликом предлагања и разматрања пројеката нису обезбеђени подаци о статусу, изводљивости, планираној динамици и изворима финансирања за све пројекте, део планираних пројеката није могао бити реализован у обиму или износу у којем је планиран.

Налаз 2.2: Планирани приходи и примања буџета заснивају се и на претпоставкама и очекивањима која нису адекватно образложена и за које није извесно да ће се остварити. Процене и пројекције укупног износа прихода и примања спроводе се без посебног документовања утицаја датих макроекономских претпоставки на коначно утврђен износ прихода и примања. Иако су одступања планираног износа већа од дозвољеног, у усвојеним одлукама о буџету није наведено да се приликом планирања одступило од смерница, нити су наведена образложења за одступања у планираним износима прихода и примања. Због тога што приликом успостављања равнотеже између приходне и расходне стране буџета планирани износ прихода и примања није усклађен са стварним могућностима за њихово остварење, ни планирани обим расхода и издатака није могао бити реализован.

Налаз 2.3: Обим и квалитет програмских информација не приказују адекватно какве учинке треба постићи у односу на планирана средства и период на који се буџет односи. Град Краљево и Општина Инђија нису обезбедили податке о планираним активностима на начин и у обиму који је потребан за потпуно исказивање програмских информација у образложењу одлуке о буџету. Такође, нису донели планове за поступно увођење родно одговорног буџетирања код корисника буџетских средстава за 2021. нити за 2022. годину, због чега нису утврђени родно одговорни циљеви нити су праћени доприноси програма, програмских активности или пројекта остваривању родне равноправности. Град Зајечар није обезбедио да се подаци о циљним вредностима индикатора и очекиваном трајању активности доставе за све активности нити је приликом ребаланса буџета разматрана релевантност претходно утврђених циљних вредности индикатора. Због тога што није обезбеђено да се у поступку



припреме одлуке о буџету или ребаланса буџета достављају и одговарајући подаци о циљним вредностима индикатора и очекиваном трајању активности, програмске информације недостају или не одражавају стварне могућности за постизање учинака у односу на опредељени износ средстава и период у коме је планирано да се активности реализују.

3. Контрола и праћење које спроводи Министарство финансија успешно откривају одступања донетих одлука о буџету од смерница за њихову припрему, али је потребно предузети ефикасније мере за њихово отклањање како би се смањило ризик од њиховог понављања.

Налаз 3.1: Успостављени систем праћења и контроле ефикасан је у откривању неусаглашености донетих одлука о буџету, али мере које се предузимају обезбеђују делимично отклањање откривених неусаглашености, што увећава ризик од њиховог понављања. Оцене усаглашености донетих одлука о буџету са датим смерницама за њихову припрему које спроводи Министарство финансија указују на одступања од смерница која нису адекватно образложена код половине од укупног броја донетих одлука о буџету за 2021. годину. Због тога што начин коришћења резултата спроведених анализа за предузимање мера у циљу отклањања утврђених одступања није ближе уређен и изостаје примена мера у зависности од тога да ли су, када и како јединице локалне самоуправе поступиле на основу достављених обавештења о постојању неусклађености донетих одлука о буџету са упутством, део откривених неусаглашености остао је неисправљен, што повећава и ризик да ће се одступања поновити.

4. Због тога што донете одлуке о буџету не садрже адекватне податке о очекиваним учинцима и није обезбеђено адекватно праћење и извештавање о учинцима буџета, ни извештаји о оствареном учинку не пружају адекватне информације о ефектима који су постигнути реализацијом буџета.

Налаз 4.1: Град Краљево и Општина Инђија нису обезбедили адекватно праћење и извештавање о учинцима због чега нису расположиви подаци о томе какви су резултати остварени реализацијом буџета. Одговорности и начин прикупљања и обједињавања података о реализацији програма, програмских активности и пројеката и достављање података и извештаја о оствареним учинцима нису ближе уређени актима ЈЛС – субјеката ревизије. Годишњи извештаји о оствареном учинку буџета Града Краљева обезбеђени су за програмске активности на које се односи 24% укупно реализованих средстава буџета. Извештаји о оствареном учинку буџета Општине Инђија обезбеђени су за програмске активности и пројекте на које се односи 3,9% укупно реализованих средстава. Због тога што није обезбеђено праћење и прикупљање података о оствареним вредностима индикатора од свих корисника и за све активности, нису расположиви подаци о оствареним резултатима потребни за анализу односа реализованих и планираних средстава спровођења активности у контексту остварених учинака.

Налаз 4.2: Извештаји о оствареном учинку не пружају адекватне информације о ефектима који су постигнути реализацијом буџета. Образложење реализације програмских активности, остварена вредност учинка и податак о извору верификације обезбеђени су за програмске активности на које се односи 7,5% укупно реализованог буџета Града Краљева за 2021. годину. Подаци о финансијској реализацији буџета Општине Инђија на нивоу програмских активности и пројеката указују на то да реализовани обим расхода и издатака значајно одступа планираног, али годишњи извештај о учинцима не садржи информације о оствареном учинку нити разлоге и образложења значајних одступања у реализацији на нивоу активности. Извештај о учинку буџета Града Зајечара за део активности на које се



односи 8% реализованог буџета не садржи податке о разлозима одступања остварених од циљних вредности индикатора за све активности. Изостанак или непотпуни подаци о оствареним учинцима, изворима верификације и разлозима одступања од циљних вредности индикатора умањују квалитет или у потпуности онемогућавају анализу реализованих расхода и издатака насталих спровођењем програмских активности и пројеката са планираним буџетом у контексту остварених учинака, као и коришћење одлуке о буџету и извештаја о учинцима за унапређење ефикасности и ефикасности јавне потрошње и адекватно информисање грађана о ефектима оствареним реализацијом буџета.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Утицај припреме одлуке о буџету јединица локалне самоуправе на ефикасно и ефективно коришћење буџетских средстава“, даје следеће препоруке:

Министарству финансија да:

- Предузме мере у циљу ближег уређивања поступка провере усаглашености донетих одлука о буџету локалних власти са упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти, а нарочито о начину документовања и роковима за извештавање о резултатима спроведених анализа усаглашености (Налаз 3.1 – Приоритет 1¹);
- На основу резултата спроведених анализа обезбеди предузимање адекватних мера у циљу ефикасног отклањања значајних неусаглашености одлука о буџету са упутством за њихову припрему и смањења ризика од њиховог поновног настанка (Налаз 3.1 – Приоритет 2²).

Градугау Зајечару, Градугау Краљеву и Општини Инђија да:

- Предузму мере како би се упутством за припрему одлуке о буџету утврдиле и смернице за припрему средњорочних планова корисника средстава у складу са важећим актима јавних политика (Налаз 2.1 – Приоритет 3³);
- Предузму мере којима ће обезбедити да се приликом достављања предлога капиталних пројеката достављају и подаци о њиховом статусу, очекиваном периоду и динамици спровођења, обезбеђеним изворима финансирања, као и други подаци потребни за планирање обима и извора средстава чија се реализација може очекивати у периоду на који се буџет односи (Налаз 2.1 – Приоритет 2);
- Предузму мере у циљу бољег информисања грађана о садржају и очекиваним ефектима предложених капиталних издатака у поступку припреме одлуке о буџету (Налаз 2.1 – Приоритет 2);
- Предузму мере којима ће се обезбедити да се анализе пројекција прихода и примања адекватно документују и на тај начин обезбеде потребни подаци у случају потребе за образложењем одступања планираних износа прихода и примања у одлуци о буџету у односу на смернице за њихово планирање из упутства за припрему одлуке о буџету локалне власти (Налаз 2.2 – Приоритет 2);
- Предузму мере којима ће обезбедити да годишњи извештај о учинку који се доставља надлежним органима и са којим се упознају грађани садржи потпуне податке о циљним и оствареним вредностима утврђених индикатора циљева програма, програмских активности и пројеката, изворима верификације и адекватна образложења насталих одступања у односу на утврђену циљну вредност, опредељени износ средстава и планирани период реализације. (Налаз 4.2 – Приоритет 2);

¹ Приоритет 1 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до 90 дана.

² Приоритет 2 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

³ Приоритет 3 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до три године.



- Предузму мере у циљу припреме и објављивања грађанског водича кроз извршење буџета, у циљу адекватнијег информисања грађана о ефектима који су остварени реализацијом буџета (Налаз 4.2 – Приоритет 3).

Граду Зајечару и Општини Инђија да:

- Предузму мере у циљу ближег уређивања односа између надлежних јединица градске, односно општинске управе и корисника средстава којима ће обезбедити да предлог финансијског плана који градска, односно општинска управа, као директни корисник буџета доставља у поступку припреме одлуке о буџету, буде потпун, односно да садржи и предлоге свих индиректних корисника буџетских средстава за које је надлежна (Налаз 1.1 – Приоритет 2);
- Предузму мере у циљу обезбеђивања учешћа грађана у поступку припреме плана капиталних издатака који ће бити укључени у ребаланс одлуке о буџету, у случајевима када се ребалансом мења претходно усвојени план капиталних издатака, по поступку који је предвиђен за доношење буџета (Налаз 2.1 – Приоритет 2);
- Предузму мере којима ће обезбедити да се пројекције планираног износа прихода и примања врше на основу адекватних потврда о износима и периоду у коме се може очекивати њихово остварење (Налаз 2.2 – Приоритет 2).

Граду Краљеву и Општини Инђија да:

- Предузму мере у циљу ближег уређивања рокова и носилаца поступка припреме плана капиталних издатака у поступку припреме одлуке о буџету, како би нацрт тог плана био спреман за спровођење обавезне јавне расправе у роковима и на начин који неће утицати на благовремено поступање надлежних органа у складу са буџетским календаром (Налаз 1.2 – Приоритет 2);
- Предузму мере у циљу ближег уређивања одговорности, начина и рокова за достављање података и извештаја о оствареном учинку, односно прикупљање података о реализацији програма, програмских активности и пројеката, којима ће обезбедити благовремену доступност и расположивост извештаја о оствареном учинку, изворима верификације и разлозима одступања за све планиране активности (Налаз 4.1 – Приоритет 3).

Граду Зајечару да:

- Предузме мере у циљу усклађивања спровођења поступка јавне расправе о буџету (у делу планирања инвестиција) тако да спровођење јавне расправе не утиче на благовремено достављање предлога одлуке о буџету надлежном органу (Налаз 1.2 – Приоритет 2);
- Предузме мере којима ће обезбедити да се приликом достављања предлога потребних средстава у поступку припреме одлуке о буџету засебно достављају захтеви за потребним додатним средствима у односу на утврђени обим средстава, чиме ће се створити услови за адекватну оцену њихове оправданости (Налаз 2.1 – Приоритет 2);
- Предузме мере којима ће обезбедити да се у поступку припреме одлуке о буџету и ребаланса буџета достављају подаци о циљним вредностима индикатора и очекиваном трајању активности који су усклађени са реалним могућностима за постизање учинака у односу на опредељени износ средстава и период на који се буџет односи (Налаз 2.3 – Приоритет 2).

Граду Краљеву да:

- Предузме мере у циљу ближег уређивања односа између Градске управе и Јавног предузећа за уређивање грађевинског земљишта „Краљево“, како би се обезбедило да предлог финансијског плана који Градска управа Града Краљева као директни корисник буџета доставља у поступку припреме одлуке о буџета буде потпун, односно садржи и предлог активности и планираних капиталних издатака за области становања,



просторног планирања и урбанизма, комуналних делатности, заштите животне средине и саобраћајне инфраструктуре (Налаз 1.1 – Приоритет 2);

- Предузме мере у циљу утврђивања рокова за достављање предлога носиоца планирања који ће омогућити благовремену припрему и достављање предлога финансијског плана Градске управе Града Краљева (Налаз 1.1 – Приоритет 2);
- Предузме мере којима ће обезбедити да се приликом достављања предлога финансијских планова достављају и подаци о основу планирања, сврси и циљевима предложених активности који су потребни за припрему програмског буџета (Налаз 2.1 – Приоритет 2);
- Предузме мере којима ће обезбедити достављање података потребних за припрему програмског буџета приликом достављања предлога потребних средстава, тако да за све планиране активности буду расположиви подаци о опису програма, програмских активности и пројеката корисника средстава, циљевима који се требају тим активностима постићи у средњорочном периоду, као и показатељима учинка, њиховим циљним вредностима и изворима верификације за праћење њихове реализације (Налаз 2.3 – Приоритет 2);
- Предузме мере којима ће обезбедити доношење плана поступног увођења родно одговорног буџетирања, на основу кога ће се у поступку припреме одлуке о буџету адекватно планирати активности са циљем унапређења родне равноправности (Налаз 2.3 – Приоритет 2).

Општини Инђија да:

- Предузме мере у циљу утврђивања обима средстава који може да садржи предлог финансијског плана корисника буџетских средстава, у складу са њиховим извршењем у текућој години и планираним политикама у наредном периоду, како би се смањила одступања између планираних расхода и издатака и стварних потреба и могућности за њихову реализацију (Налаз 2.1 – Приоритет 2);
- Предузме мере којима ће обезбедити да сви корисници средстава приликом достављања предлога потребних средстава достављају податке за припрему програмског буџета, како би подаци о опису програма, програмских активности и пројеката корисника средстава, циљевима који се требају тим активностима постићи у средњорочном периоду, као и показатељима учинка, њиховим циљним вредностима и изворима верификације за праћење њихове реализације били расположиви за све планиране активности (Налаз 2.3 – Приоритет 2);
- Предузме мере којима ће обезбедити да се у поступку припреме одлуке о буџету адекватно планирају активности са циљем унапређења родне равноправности, у складу са годишњим планом поступног увођења родно одговорног буџетирања (Налаз 2.3 – Приоритет 2).

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

15. децембар 2022. године



II Увод

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања „Утицај припреме одлуке о буџету јединица локалне самоуправе на ефикасно и ефективно коришћење буџетских средстава“ у периоду од маја до октобра 2022. године. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁴, Пословником Државне ревизорске институције⁵ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину⁶.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора, принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI) и Приручником – Методолошким правилима и смерницама за ревизију сврсисходности пословања.

1. Проблем

Државна ревизорска институција је у спроведеним ревизијама финансијских извештаја и правилности пословања у претходном периоду утврдила неправилности у поступцима планирања, припреме и доношења одлуке о буџету јединица локалних самоуправа, које се односе на: 1) Непоштовање прописаних рокова за предузимање активности у поступку припреме и доношења одлуке о буџету; 2) Одступање од смерница датих Упутством Министарства финансија за припрему одлуке о буџету; 3) Примену неодговарајуће организационе, функционалне и економске класификације приликом планирања расхода и издатака; 4) Недостатке у вези са исказивањем прегледа планираних капиталних издатака; 5) Изостанак или неадекватан садржај и структуру програмских информација које треба да садрже описе програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава и циљева који се желе постићи у средњорочном периоду спровођењем програма, програмских активности и пројеката; 6) Доступност усвојених одлука о буџету и информисаност грађана у поступку планирања буџета локалне самоуправе.

На нужност унапређења процеса припреме и доношења локалних буџета, како у погледу садржине и сврсисходности, тако и транспарентности и инклузивности процеса указује се и у Програму за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године⁷.

У периоду 2019–2021. године 132 градова и општина⁸ није остварило планирани износ прихода и примања, при чему је просечно одступање од планираног износа 14%. У односу на планирани износ прихода и примања, у просеку годишње није остварено 32 милијарде динара.

У истом периоду просечна реализација планираних укупних расхода и издатака градова и општина износи 79,3%. Реализација капиталних издатака у односу на планирана средства углавном је мања од укупног степена реализације буџета и у просеку износи 63%. У односу на одобрене апропријације у 2021. години, расходи и издаци извршени су у мањем износу за 65 милијарди динара.

У поступцима припреме и доношења одлуке о буџету присутно је непоштовање рокова за предузимање активности. Предлог одлуке о буџету за 2021. годину достављен је скупштини локалне самоуправе до прописаног рока само у четири града и 30 општина. Недовољна

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 9/09.

⁶ Број 06-1950/2021-02/1-7 од 27. маја 2022. године (пречишћен текст).

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 73/2021.

⁸ Укупно 24 града и 108 општина.



координација надлежних органа у поступку припреме одлуке о буџету доводи до неблагоприятног поступања и скраћивања расположивог времена за предузимање активности. Скупштине седам градова и 28 општина одлуку о буџету за 2021. годину донеле су након истека рока прописаног Законом о буџетском систему.

Анализом података прикупљених од градова и општина у фази планирања ревизије утврђено је да њих 11%⁹ није спроводило јавну расправу у поступку припреме и доношења одлуке о буџету у периоду 2019–2021. године.

Програмско буџетирање обавезно је од 2015. године, а извештавање о оствареним учинцима од 2017. године. У складу са овим, и јединице локалне самоуправе пролазе транзицију од линијског буџета (приступа фокусираног на контролу инпута), ка буџету учинка, односно програмском буџету (потенцирају праћење односа средстава и обавеза, а посебно остваривање учинака и исхода у оквиру средњорочног циклуса). Да би програмски буџет дао резултате који се од њега очекују, буџетски корисник мора да зна шта су му циљеви, а ти циљеви морају бити преточени у програме и активности којима су додељени адекватни индикатори који се прате и на основу тога предузимају корективне активности. Програмске информације које треба да садрже описе програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава и циљева који се желе постићи у средњорочном периоду спровођењем програма, програмских активности и пројеката, често не садрже податке потребне за адекватно праћење и извештавање о оствареном учинку.

Наведени разлози определили су Државну ревизорску институцију на то да спроведе ревизију сврсисходности пословања на тему „Утицај припреме одлуке о буџету јединица локалне самоуправе на ефикасно и ефективно коришћење буџетских средстава“ и да да препоруке за унапређење сврсисходности пословања надлежних органа у овој области.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да оценимо да ли се начином на који се спроводи поступак припреме и доношења одлуке о буџету обезбеђује ефикасно и ефективно коришћење средстава буџета јединица локалне самоуправе и да ли постоји простор за унапређење.

Спровођење ове ревизије треба да допринесе повећању ефикасности програмског буџетирања и унапређењу финансијског планирања у јединицама локалне самоуправе. У фокусу ревизије је ефикасност и ефективност поступака припреме и доношења одлуке о буџету у односу на успостављене критеријуме. Ревизија је усмерена на резултате који се постижу поступком планирања, а који се одражавају у доприносу донете одлуке о буџету у сврху продуктивнијег коришћења средстава.

3. Ревизијска питања

С обзиром на то да је циљ ревизије добијање одговора на питање: „Да ли начин на који се спроводи поступак припреме и доношења одлуке о буџету ЈЛС утиче на ефикасно и ефективно коришћење средстава буџета јединица локалне самоуправе и да ли постоји простор за унапређење?“, формулисали смо ревизијска питања, која су у вези са процесом планирања и усвајања одлуке о буџету.

У циљу прибављања одговора испитивали смо:

- Да ли су јединице локалне самоуправе обезбедиле ефикасно спровођење процеса доношења одлуке о буџету?

⁹ Односи се на три града и 13 општина.



- Да ли буџет реално приказује планирани обим активности и очекиване учинке у односу на могућност њихове реализације?
- Да ли контрола и праћење које спроводи Министарство финансија доприносе ефикаснијем и ефективнијем планирању буџета јединица локалне самоуправе?
- Да ли јединице локалне самоуправе одлуку о буџету користе као инструмент за унапређење ефикасности и ефикасности коришћења средстава?

4. Обим и ограничења ревизије

Обимом ревизије одређени су субјекти ревизије и период који је обухваћен ревизијом.

Након спроведеног предстудијског истраживања, за субјекте ревизије изабрани су:

1. Министарство финансија,
2. Град Зајечар,
3. Град Краљево и
4. Општина Инђија.

Ревизијом су обухваћене активности субјеката ревизије које се односе на припрему, доношење, праћење и извештавање о реализацији Одлуке о буџету за 2021. годину, односно период од 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године.

Приликом спровођења ревизије нисмо испитивали:

- да ли финансијски извештаји субјеката ревизије истинито и објективно приказују њихово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима;
- финансијске трансакције и одлуке у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања тога да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе.

Поступци ревизије, у циљу доношења закључака и препорука заснованих на налазима који су утврђени на основу доказа прикупљених током ревизије, изведени су у периоду од маја до октобра 2022. године.

Пандемија болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 неповољно је утицала на активности субјекта у 2020. години што је утицало и на могућност одређивања трендова коришћених показатеља и доследности у поступању субјеката ревизије.

Ревизијске критеријуме утврдили смо полазећи од одредби закона и других прописа којима су уређени поступци у вези са припремом и доношењем одлуке о буџету, праћењем и контролом њеног извршења и извештавања о реализацији средстава и остварењу учинака.

Као основни циљ надлежних органа у вези са припремом и доношењем одлуке о буџету подразумевали смо благовремено доношење одлуке о буџету која омогућава несметано финансирање свих надлежности јединице локалне самоуправе и развоја у складу са реалним могућностима и циљевима за које су одређени индикатори учинка и циљне вредности помоћу којих се може пратити ефикасност и ефективност утрошених средстава.

Критеријуми за свако ревизијско питање су детаљније описани у поглављу [IV Закључци](#).

5. Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизијска питања прикупили смо и обрадили податке о активностима субјеката ревизије који се односе на начин спровођења поступка припреме и доношења одлуке о буџету, контролу њене усклађености са смерницама за планирање које



прописује Министарство финансија, праћењем и извештавањем о оствареним учинцима и предузимање мера у циљу унапређења реализације буџета.

Поред ових података користили смо и податке из усвојених одлука о буџету о планираним активностима, распореду средстава и циљевима који тим средствима треба да се постигну, променама које су вршене у току године, као и податке из завршних рачуна у којима су садржане информације о реализованим износима и оствареним резултатима.

Ради прикупљања потребних информација за боље разумевање предузетих активности, упознавања са ефектима истих и прикупљања информација о узроцима утврђених одступања, као и ради сагледавања могућности за унапређење, од субјеката ревизије су путем захтева за достављање података и информација и спровођењем интервјуа прикупљене додатне информације и појашњења поступања.

Након спроведене анализе садржаја прикупљених одлука и других аката, анализе резултата аналитичких поступака над достављеним подацима и извештајима и анализе података који су прикупљени упитницима и интервјуима, изведени су закључци и формулисане су препоруке за унапређење стања.

Детаљнији опис коришћене методологије и критеријума за избор субјеката у овој ревизији дат је у [Прилогу 1](#) извештаја.

III Опис предмета ревизије

1. Одлука о буџету

Одлука о буџету је акт који доноси скупштина локалне власти и који уједно представља финансијски инструмент за алокацију средстава за одређену фискалну годину на кориснике, програме и намене у циљу испуњења надлежности и постизања циљева локалне самоуправе.

У одлуци о буџету наводе се апропријације, које представљају од стране скупштине дато овлашћење извршним органима за трошење јавних средстава. Апропријацијом се утврђује износ и намена средстава, а за извршење буџета локалне власти надлежни извршни орган локалне власти одговара скупштини.¹⁰

Одлука о буџету састоји из општег, посебног дела и образложења.¹¹

У општем делу одлуке о буџету, између осталог, приказују се укупни приходи и примања и укупни расходи и издаци, укупни фискални суфицит и предлог за његово коришћење, односно укупни фискални дефицит и изворе за његово финансирање, као и преглед планираних капиталних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две буџетске године.

У посебном делу одлуке о буџету, исказују се финансијски планови директних корисника буџетских средстава, односно расходи и издаци директног корисника буџетских средстава, у складу са економском, функционалном, програмском и класификацијом према изворима финансирања (буџетска класификација).

Образложење буџета садржи образложење општег дела буџета и програмске информације. Програмске информације садрже описе програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, средњорочне циљеве који се желе постићи њиховим

¹⁰ Одредбе чл. 6 ст. 2 и чл. 7 ст. 2 Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021 и 118/2021 - др. закон).

¹¹ Чл. 28 Закона о буџетском систему.



спровођењем, као и показатеље учинка за праћење постизања наведених циљева. На овај начин одлуком о буџету расходи и издаци се класификују према уже дефинисаним надлежностима и мерама корисника буџетских средстава и приказују за које сврхе је планиран утрошак средстава и на који начин та потрошња треба да допринесе постизању средњорочних циљева.

Програмски модел буџета, као савременији вид буџетирања, уведен је ради унапређења буџетског процеса у Републици Србији. Програмски буџет омогућава боље управљање учинком јавне управе, већу одговорност корисника буџета, успостављање снажнијих веза између годишњег буџета, утврђивања приоритетних расхода и издатака и спровођења јавних политика, као и већу транспарентност потрошње.¹² Примена програмског модела буџета за јединице локалне самоуправе обавезна је од доношења одлуке о буџету за 2015. годину.¹³

2. Законодавни и институционални оквир

Уставом Републике Србије прописано је да јединице локалне самоуправе имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и сви расходи којима се финансирају њихове надлежности. Такође, прописано је да буџет усваја скупштина јединице локалне самоуправе и да се послови јединице локалне самоуправе финансирају из изворних прихода, буџета Републике Србије, у складу са Законом и из буџета аутономне покрајине када је аутономна покрајина обављање послова из своје надлежности поверила јединици локалне самоуправе.¹⁴

Финансирање и врсте примања из којих се јединице локалне самоуправе обезбеђују средства за обављање изворних и поверених послова уређени су Законом о финансирању локалне самоуправе¹⁵ док су планирање, припрема, доношење, извршење и извештавање о буџету јединице локалне самоуправе уређени Законом о буџетском систему.

Као релевантан законодавни оквир за припрему одлуке о буџету издвојени су и: Закон о локалној самоуправи¹⁶ којим су, између осталог, уређене јединице локалне самоуправе, њихове надлежности, органи и друга питања од значаја за остваривање права и дужности јединица локалне самоуправе; Закон о планском систему Републике Србије¹⁷ којим су уређене врсте и садржина планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе сви учесници у планском систему; Уредба о управљању капиталним пројектима¹⁸ која ближе уређује садржину, начин припреме, оцену и одабир, као и праћење спровођења и извештавање о имплементацији капиталних пројеката, у циљу обезбеђивања вредновања свих позитивних и негативних ефеката тих пројеката и осигуравања делотворног и ефикасног управљања јавним средствима; Упутство за израду програмског буџета¹⁹ којим је уређена израда и коришћење програмског буџета државних органа и органа локалне власти – аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и Упутство за праћење и извештавање о учинку програма којим је уређен начин праћења и извештавања о учинку програмског буџета

¹² Упутство за израду програмског буџета, доступно на <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/uputstvo-za-izradu-programskog-budzeta1>.

¹³ Одредбе члана 112 Закона о буџетском систему.

¹⁴ Чл. 92 ст. 1, 188 ст. 4, 191 ст. 2 Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021).

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - усклађени дин. изн., 125/2014 - усклађени дин. изн., 95/2015 - усклађени дин. изн., 83/2016, 91/2016 - усклађени дин. изн., 104/2016 - др. закон, 96/2017 - усклађени дин. изн., 89/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018 - др. закон, 86/2019 - усклађени дин. изн., 126/2020 - усклађени дин. изн., 99/2021 - усклађени дин. изн. и 111/2021 - др. закон.

¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон.

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 30/2018.

¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 51/2019.

¹⁹ Упутство за израду програмског буџета је израђено у складу са овлашћењем министарства надлежног за послове финансија да спроведе одредбу члана 112 Закона о буџетском систему.



државних органа и органа локалне власти – аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.²⁰

Законом о буџетском систему прописане су надлежности појединих органа за предузимање активности у поступку припреме и доношења одлуке о буџету одлуке о буџету, као и крајњи рокови за њихово предузимање. Надлежности и динамика поступка припреме и усвајања одлуке о буџету могу се поједностављено шематски приказати кроз повезаност надлежних органа, активности које су обавезни да предузму и прописаних крајњих рокова за њихово предузимање.

Слика бр. 1: Преглед надлежности, активности и рокова у поступку припреме и доношења Одлуке о буџету ЈЛС



Извор: ДРИ, на основу одредби Закона о буџетском систему.

Припрема одлуке о буџету спроводи се на основу упутства за припрему буџета које орган управе надлежан за финансије припрема на основу фискалне стратегије и упутства за израду одлуке о буџету локалне власти које припрема Министарство финансија.

Фискалном стратегијом утврђује се средњорочни макроекономски оквир расхода и средњорочне пројекције основних макроекономских показатеља које, између осталог, садрже податке о процени раста бруто домаћег производа и инфлације за средњорочни период. Упутство Министарства финансија садржи детаљније инструкције на који начин је потребно планирати приходе и одређене категорије расхода и издатака.²¹

Упутство за израду одлуке о буџету локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима средстава буџета, који имају обавезу да о садржају упутства обавесте индиректне кориснике средстава буџета за које су надлежни. На основу Упутства за припрему нацрта буџета директни корисници средстава буџета локалне власти достављају предлоге финансијског плана²² локалном органу управе надлежном за финансије за буџетску и наредне две фискалне године. Директни корисници средстава буџета локалне власти

²⁰ Упутство за праћење и извештавање о учинку програма доступно је на интернет страници Министарства финансија: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/uputstvo-za-pracenje-i-izvestavanje-o-ucinku-programa-maj-2017>.

²¹ Садржај упутства прописан је одредбама члана 36 Закона о буџетском систему.

²² У погледу садржине и прилога предлога финансијског плана директних корисника средстава буџета локалне власти сходно се примењују одредбе члана 37 Закона о буџетском систему.



обавезни су да, у складу са смерницама и у роковима које прописује надлежни извршни орган локалне власти, траже од индиректних корисника буџетских средстава за које су одговорни, да доставе податке неопходне за израду предлога финансијског плана директног корисника буџетских средстава.²³

Средства буџета јединица локалне самоуправе обезбеђују се из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом.²⁴ Како би се обезбедило стабилно финансирање свих изворних и поверених послова, као и других планираних активности, неопходно је реално планирати износ средстава буџета и изворе за њихово финансирање. Приликом припреме и извршења буџета морају се поштовати принципи ефикасности, економичности, ефективности, јавности, потпуности, тачности и јединствене буџетске класификације.²⁵

Планирање средстава за реализацију постојећих програмских активности и пројеката у наредном трогодишњи периоду, као и средстава за нове мере које се предлажу, врши се кроз консултације службе за финансије и лица одговорних за спровођење програма, програмских активности и пројеката. Локални орган управе надлежан за финансије припрема нацрт одлуке о буџету локалне власти на основу достављених предлога финансијских планова директних корисника средстава буџета.

Приликом израде програмског буџета обавезно је поштовање прописане униформне програмске структуре буџета јединице локалне самоуправе са циљевима програма и програмских активности и листом униформних индикатора.²⁶ За униформне програме и програмске активности које спроводе, јединице локалне самоуправе утврђују циљеве на основу својих стратешких планова или планова развоја. Јединице локалне самоуправе су у обавези да у складу са Законом о планском систему донесу план развоја и средњорочне планове.²⁷ Средњорочни план израђује се у складу са процесом израде буџета и успостављеним елементима буџета (буџетски програми, програмске активности и пројекти), имајући у виду ограничења утврђена средњорочним оквиром расхода.²⁸

Квалитет и транспарентност програмског буџетирања огледа се у разradi програмских информација у одлукама о буџету. Програмске информације садрже описе програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду спровођењем програма, програмских активности и пројеката, као и показатеље учинка за праћење постизања наведених циљева. Неки од дефинисаних циљева, односно показатеља учинка програма, програмске активности или пројекта представљају родно одговорне циљеве, односно родне показатеље.

Свака јединица локалне самоуправе утврђује и показатеље којима мери постизање специфичних циљева програма, програмске активности или пројекта који спроводи.²⁹ Циљне вредности треба да буду реалне и остварљиве, али и такве да њихово остварење истовремено представља и одређени изазов. Одређују се на основу постојећег стања (базне вредности) и реалне процене онога што се може остварити у одређеном периоду утрошком одређеног износа. Истовремено са израдом програмске структуре буџета утврђује се начин праћења

²³ Чл. 41 Закона о буџетском систему.

²⁴ Чл. 5 Закона о финансирању локалне самоуправе.

²⁵ Чл. 4 ст. 4 Закона о буџетском систему.

²⁶ Успостављањем буџетске класификације која поред економске садржи и организациону, функционалну и програмску класификацију програмски буџет омогућава аналитички приказ апропријације по ставкама.

²⁷ Чл. 53 ст. 2 и 4 Закона о планском систему Републике Србије.

²⁸ Чл. 28 Закона о планском систему Републике Србије.

²⁹ Упутство за израду програмског буџета.



постизања циљева, односно утврђују се показатељи учинка (за сваки циљ сваког програма, програмске активности и пројекта).

Приликом припреме буџета мора се успоставити равнотежа између приходне и расходне стране буџета,³⁰ чиме се обезбеђује довољност очекиваних извора средстава за финансирање свих расхода и издатака који ће настати реализацијом планираних (предложених) активности.

Нацрт одлуке о буџету доставља се надлежном извршном органу локалне власти који утврђује предлог одлуке о буџету и доставља га скупштини локалне власти на разматрање и усвајање.

У поступка у коме скупштина јединице локалне самоуправе разматра достављени предлог одлуке о буџету може се вршити и измена предлога буџета. Измена предлога мора бити у оквиру максимума укупног фискалног дефицита утврђеног у предлогу буџета надлежног извршног органа локалне власти, а суфицит утврђен у предлогу буџета надлежног извршног органа локалне власти, не може се користити за повећање расхода и издатака предложених буџетом. Законом о буџетском систему прописано је да предлог за смањење прихода, мора да садржи мере за увећање других прихода или умањење расхода и издатака за исти износ, односно да предлог за увећање расхода и издатака, мора да садржи мере за увећање прихода или умањење других расхода и издатака за исти износ.³¹

Буџетским календаром прописано је да скупштина усваја одлуку о буџету најкасније до 20. децембра.³² За случајеве кашњења или непредузимања активности Закон о буџетском систему прописује одређене заштитне механизме и то:

- скупштина може донети буџет и у случају да извршни орган власти не достави предлог буџета у року утврђеном буџетским календаром;
- у случају да скупштина не донесе буџет у року утврђеном буџетским календаром, врши се привремено финансирање.

Уколико у току фискалне године дође до повећања расхода и издатака или смањења прихода, уравнотежење буџета се врши путем ребаланса буџета, који се доноси по поступку за доношење буџета.³³

Законом о буџетском систему прописана је обавеза локалног органа управе надлежног за финансије да одлуку о буџету јединице локалне самоуправе достави Министарству финансија.³⁴ Уколико донета одлука буде супротна смерницама у делу који се односи на планирање укупног обима прихода, масе средстава за плате, броја запослених и субвенција, министар може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица, до момента док се одлука о буџету не усклади са упутством.³⁵

Транспарентност поступка припреме и доношења буџета обезбеђује се обавезним спровођењем јавне расправе о буџету јединице локалне самоуправе у делу планирања инвестиција,³⁶ обавезним упознавањем грађана са нацртом одлуке о буџету истовремено са њеним достављањем надлежном извршном органу,³⁷ објављивањем годишњих финансијских

³⁰ Чл. 5 ст. 7 Закона о буџетском систему прописано је да буџетски приходи и примања морају бити у равнотежи са буџетским расходима и издацима.

³¹ Чл. 44 Закона о буџетском систему.

³² Чл. 3 Закона о буџетском систему.

³³ Чл. 47 ст. 3 Закона о буџетском систему.

³⁴ Чл. 31 Закона о буџетском систему.

³⁵ Чл. 36а Закона о буџетском систему.

³⁶ У складу са одредбама чл. 11 Закона о локалној самоуправи, који се примењује од 2019. године.

³⁷ У складу са одредбама чл. 42 ст. 4 Закона о буџетском систему.



извештаја и годишњих извештаја о учинку програма, у складу са општим правилима о транспарентности. Министарство финансија у својим годишњим инструкцијама за припрему буџета локалне власти апострофира и израду водича кроз буџет за грађане, као инструмента за повећање транспарентног исказивања, односно информисања и појашњења грађанима о начину трошења и за које сврхе се троше буџетска средства.

Поређење утврђених циљних вредности и остварених резултата пружа кључне повратне информације за руководиоце органа програма, програмских активности и пројеката о томе које се активности спроводе у складу са постављеним циљевима, а у којим областима је потребно унапредити начин спровођења активности у циљу веће ефикасности или ефективности и на тај начин уједно пружа и информације потребне за оцену поступка планирања буџета.

Директни корисници средстава буџета локалне власти припремају годишњи извештај који садржи годишњи извештај о учинку програма за претходну годину и подносе га локалном органу управе надлежном за финансије. Локални орган управе надлежан за финансије обавезан је да редовно прати извршење буџета и најмање два пута годишње информисе надлежни извршни орган локалне власти, а обавезно у року од петнаест дана по истеку шестомесечног, односно деветомесечног периода. Образложење Завршног рачуна буџета локалне власти такође садржи годишњи извештај о учинку програма за претходну годину.³⁸

Предлог одлуке, односно одлука о завршном рачуну буџета локалне власти, заједно са образложењем које садржи годишњи извештај о учинку програма корисника буџета локалне власти, објављује се на интернет страници локалног органа управе надлежног за финансије.³⁹ На основу годишњих извештаја о учинку програма и јавност стиче увид у резултате остварене кроз буџетску потрошњу.

3. Показатељи буџета јединица локалне власти коришћени у анализи стања

На основу спроведених анализа података прикупљених од градова и општина путем упитника у фази планирања ревизије у овом делу приказујемо детаљније неке од показатеља на које је указано у уводном делу извештаја.

Уређеност поступка припреме одлуке о буџету интерним процедурама и поштовање рокова

Законом о буџетском систему уређено је и да корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу, која се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз: 1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима; 2) реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја; 3) економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава и 4) заштиту средстава и података (информација).⁴⁰

Од укупно 145 градова и општина њих 106 односно 73,8% изјаснило се да је процедурама које су саставни део процедура финансијског управљања и контроле уредило поступак припреме и доношења одлуке о буџету.

У поступку припреме и доношења одлуке о буџету уочено је значајно одступање приликом достављања предлога одлуке о буџету надлежном органу, чиме се смањује расположиво време за њено разматрање и може утицати на кашњење доношења одлуке о буџету.

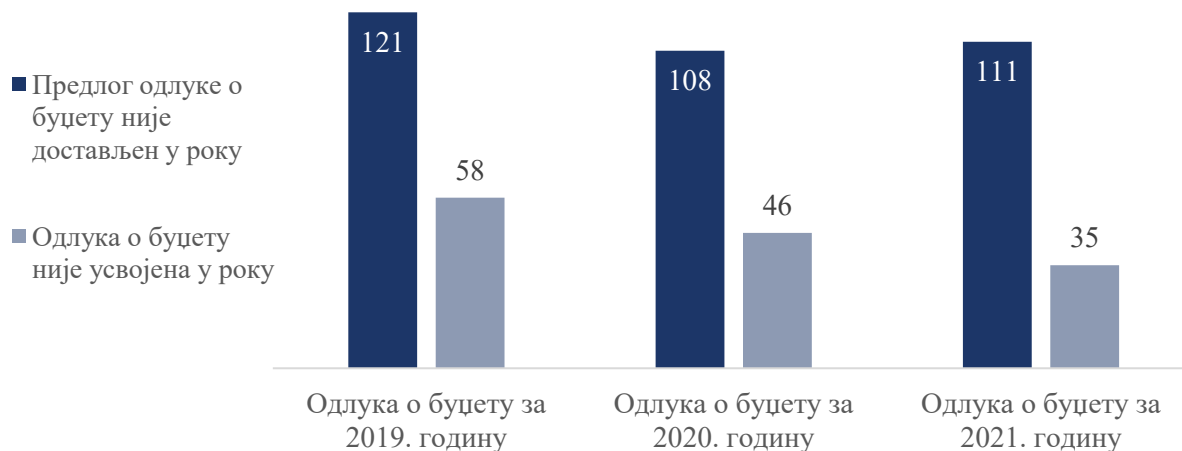
³⁸ Чл. 78 Закона о буџетском систему.

³⁹ Упутство за праћење и извештавање о учинку програма.

⁴⁰ Одредбе чл. 81 ст. 1 Закона о буџетском систему.



Графикон бр. 1: Преглед учешћа градова и општина који су каснили приликом достављања предлога одлуке о буџету и њеног усвајања за 2021. годину



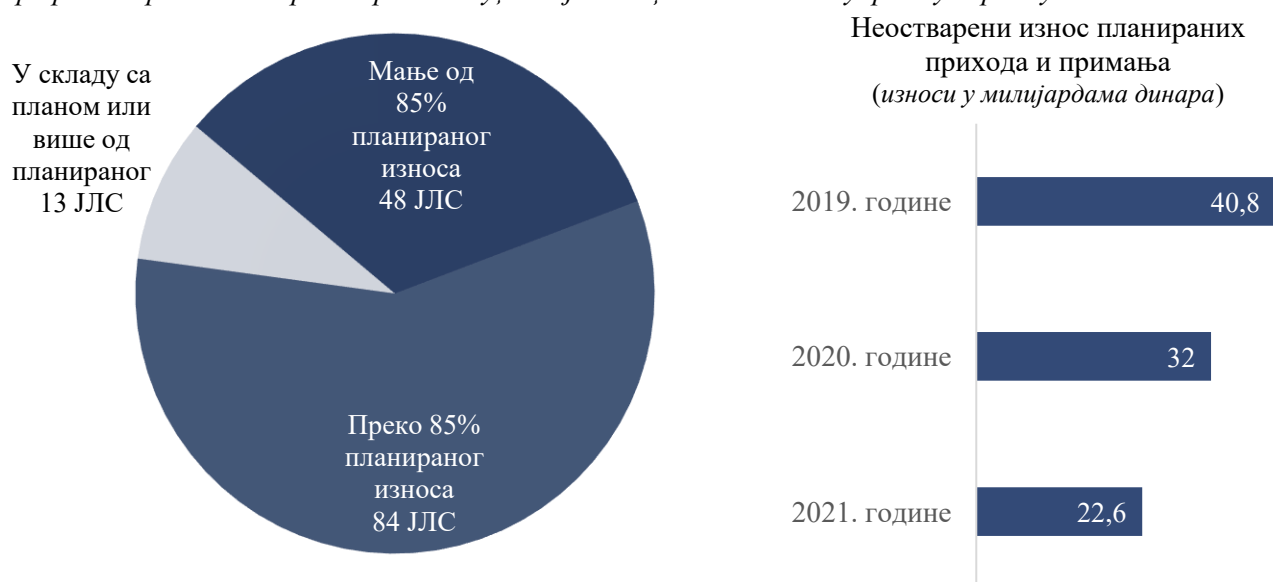
Извор: ДРИ, на основу података градова и општина прикупљених упитником.

У поступцима припреме и доношења одлуке о буџету у периоду 2019–2021. године, просечно време кашњења приликом достављања предлога одлуке о буџету Скупштини града, односно општине, износило је 39 дана, за колико је скраћено и време које је на располагању скупштини за усвајање одлуке о буџету. Кашњење у достављању предлога одлуке о буџету надлежном органу утицало је на то да значајан број одлука о буџету буде усвојен након истека прописаног рока.

Остварење прихода и примања

У периоду 2019–2021. године планирани приходи и примања буџета јединица локалних самоуправа су остварени са 86%.

Графикон бр. 2: Остварење прихода буџета јединица локалне самоуправе у периоду 2019–2021. године



Извор: ДРИ, на основу података Министарства финансија о остварењу планираних прихода и примања јединица локалне самоуправе за период 2019-2021. године.

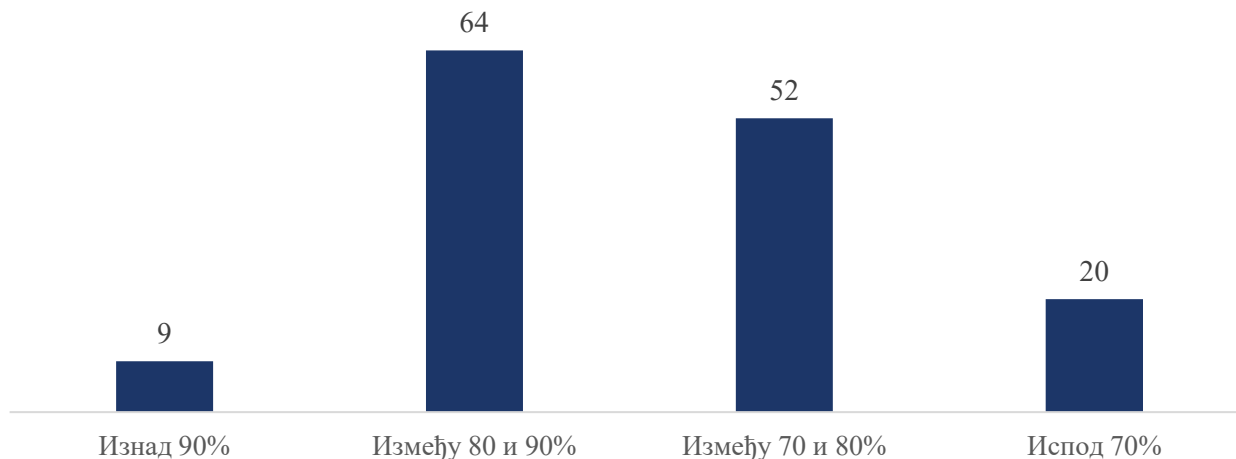
Планирани износ прихода и примања није остварило 91% градова и општина, док је трећина градова и општина остварила мање од 85% планираног износа прихода и примања. У односу на планирани износ прихода и примања, у просеку годишње није остварено 32 милијарде динара.



Реализација планираних расхода и издатака

У периоду 2019–2021. године просечна реализација планираних укупних расхода и издатака градова и општина износи 79,3%.

Графикон бр. 3: Преглед распореда градова и општина према просечној реализацији расхода и издатака буџета у периоду 2019–2021. године



Извор: ДРИ, на основу података Министарства финансија о реализацији планираних расхода и издатака јединица локалне самоуправе за период 2019–2021. године.

Реализацију укупних расхода и издатака мању од просечне имала је половина од укупног броја градова и општина, при чему је њих 20 имало реализацију испод 70% планираног износа.

Програмске информације

За потребе спровођења Програма реформе јавних финансија који се спроводио у периоду 2016–2020. године праћен је индикатор *Процент ЛС чији буџети су припремљени у складу са методологијом за програмско буџетирање*. Вредност индикатора одређивана је на основу учешћа донетих одлука о буџету локалне самоуправе које испуњавају следеће критеријуме:

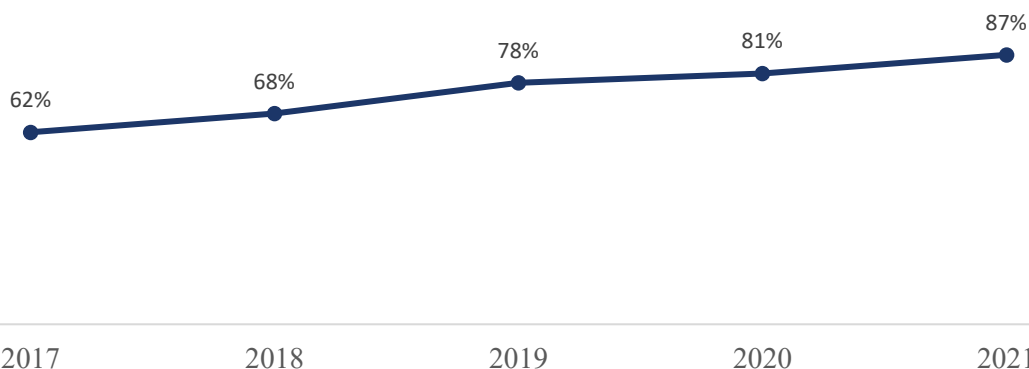
- примењена програмска структура буџета је предвиђена важећим Анексом 5 Упутства за израду програмског буџета;
- у оквиру сваког програма постоји бар једна програмска активност или један пројекат;
- већина програма, програмских активности и пројеката има дефинисан бар један циљ;
- већина дефинисаних циљева има бар један дефинисани индикатор;
- за сваки дефинисани индикатор постоји одређена базна/полазна вредност и циљне/пројектоване вредности за наредне три године.

Иако овај индикатор није саставни део Програма реформе управљања јавним финансијама 2021–2025, праћење примене основних методолошких захтева програмског буџетирања настављено је и 2021. године.⁴¹

⁴¹ За спровођење анализе и извештавање на годишњем нивоу била је задужена Стална конференција градова и општина.



Графикон бр. 4: Преглед усклађености програмских структура одлука о буџету јединица локалних самоуправа са Упутством за израду програмског буџета



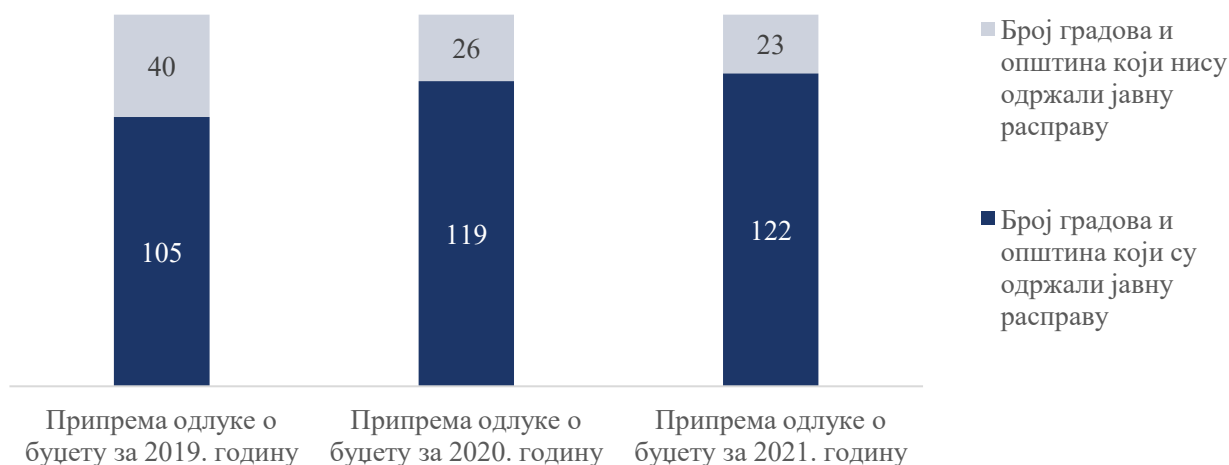
Извор: Извештаји о реализацији Програма реформе управљања јавним финансијама 2021–2025 за 2021. годину Министарства финансија.

У Извештају о реализацији Програма реформе управљања јавним финансијама 2021–2025 за 2021. годину Министарство финансија је констатовало да је 87% локалних самоуправа на задовољавајући начин применило основне захтеве програмског буџетирања у Одлукама о буџету за 2021. годину.⁴²

Спровођење обавезне јавне расправе у поступку припреме и доношења буџета и информисање грађана

Од укупно 145 градова и општина, којима је постављено питање ли је у поступку припреме одлука о буџету за 2019–2021. годину одржана јавна расправа, јавну расправу у поступку припреме одлуке о буџету је сваке године спровело 70,3% градова и општина (102), док ниједну јавну расправу није одржало 16 градова и општина.

Графикон бр. 5: Преглед односа броја градова и општина према испуњењу обавезе спровођења јавне расправе у периоду 2019–2021. године



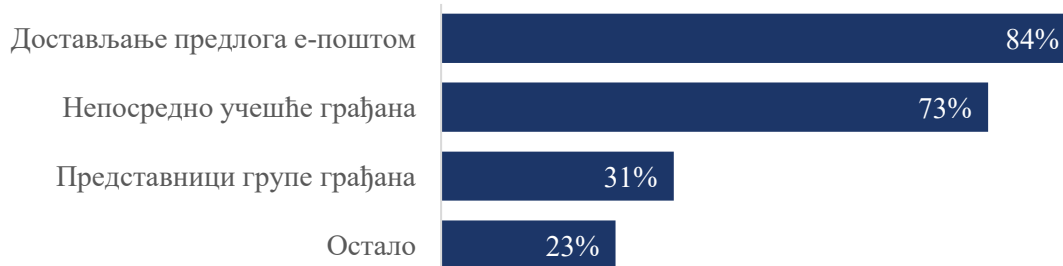
Извор: ДРИ, на основу података прикупљених од градова и општина путем упитника.

У односу на начин на који је предвиђено достављање предлога, примедби и коментара у поступку спровођења јавне расправе, најзаступљеније је било спровођење јавне расправе путем интернета.

⁴² Извештај о реализацији Програма реформе управљања јавним финансијама 2021–2025 за 2021. годину, преузето са <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm>.



Графикон бр. 6: Преглед заступљености начина на који је обезбеђено спровођење јавне расправе о буџету у периоду 2019–2021. године



Извор: ДРИ, на основу података прикупљених од градова и општина путем упитника.

Укупно 30 градова и општина се изјаснило да је користило и друге начине одржавања јавне расправе као што су: анкетирање грађана, гласање грађана преко месних заједница, постављање штандова на јавним местима, путем медија (телевизије), консултације у просторијама надлежних органа, презентације и округли столови.

На постављено питање да ли на својој интернет станици објављују грађански водич кроз одлуку о буџету и одлуку о завршном рачуну градови и општине су се изјасниле на следећи начин:

- 71,7% (104) градова и општина се изјаснило да објављује грађански водич кроз одлуку о буџету,
- 16,6% (24) градова и општина се изјаснило да објављује и грађански водич кроз одлуку о завршном рачуну.

4. Карактеристике буџета ЈЛС – субјеката ревизије

Заједничко за све ЈЛС – субјекте ревизије јесте да имају пет органа локалне самоуправе који су уједно директни корисници буџетских средстава, јединствено организовану управу, као и да обављање финансијских послова за друге органе локалне самоуправе врши одељење за финансије у саставу управе.

Табела бр. 1: Преглед учешћа планираних расхода и издатака директних корисника буџетских средстава код ЈЛС – субјеката ревизије који су исказани у одлуци о буџету за 2021. годину

Орган локалне самоуправе	Град Зајечар	Град Краљево	Општина Инђија
Скупштина	0,93%	0,87%	0,94%
Извршни органи	1,01%	0,45%	1,35%
Градска/Општинска управа	97,93%	98,48%	97,58%
Правобранилаштво	0,12%	0,2%	0,13%

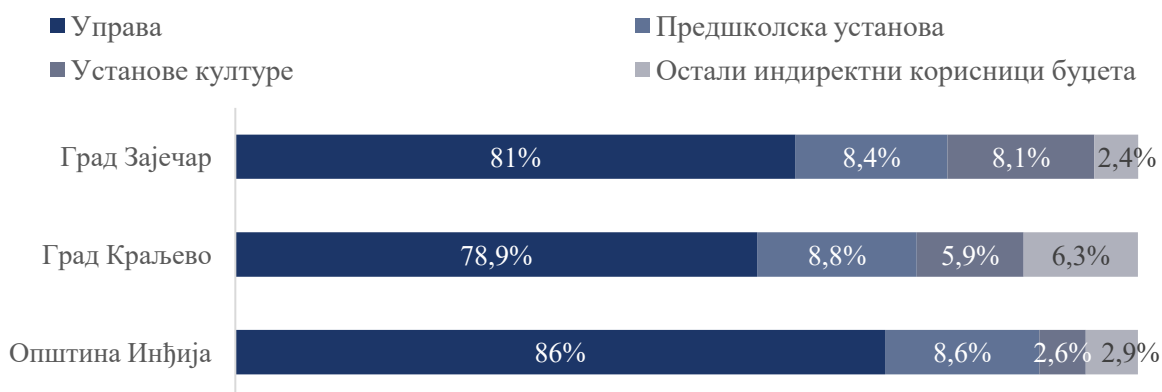
Извор: ДРИ на основу одлука о буџету ЈЛС – субјеката ревизије.

Код свих ЈЛС – субјеката ревизије највећи део буџета односи на градску, односно општинску управу. Део овог износа реализује се преко унутрашњих организационих јединица управе, док је део средстава планиран за финансирање расхода и издатака установа којима је поверено обављање послова који су у надлежности локалне самоуправе.

У складу са тим и расподела средстава између управе као директног корисника буџетских средстава и индиректних корисника буџетских средстава условљен је бројем и врстом индиректних корисника које су основане у циљу задовољавања потреба локалног становништва.



Графикон бр. 7: Преглед учешћа индиректних корисника буџета у структури планираних расхода и издатака управе ЈЛС – субјекта ревизије у одлуци о буџету за 2021. годину



Извор: ДРИ на основу одлука о буџету ЈЛС – субјекта ревизије за 2021. годину.

У оквиру средстава планираних код градске, односно општинске управе, поред расхода намењених за функционисање управе планирају се и средства намењена за пружање комуналних услуга које финансира локална самоуправа и финансирање образовања, социјалне и здравствене заштите, културе, спорта. Ова средства планирају се на основу закључених уговора о пружању услуга, односно издвајањем одређеног износа средстава буџета за трансфере, субвенције и дотације правним и физичким лицима која учествују у пружању јавних услуга.

Табела бр. 2: Преглед структуре буџета ЈЛС – субјекта ревизије према функцијама:

Функција	Град Зајечар	Град Краљево	Општина Инђија
Социјална заштита	3,72%	4,93%	4,93%
Опште јавне услуге	27,98%	15,09%	16,35%
Одбрана	0,61%	0,2%	/
Јавни ред и безбедност	0,12%	0,2%	0,92%
Економски послови	24,28%	25,72%	7,82%
Заштита животне средине	0,44%	7,46%	6,25%
Послови становања и заједнице	10,94%	19,41%	36,84%
Здравство	0,76%	0,28%	2,39%
Рекреација, спорт, култура и вере	15,28%	9,74%	9,85%
Образовање	15,86%	16,96%	14,66%

Извор: ДРИ, на основу одлука о буџету ЈЛС – субјекта ревизије за 2021. годину.

Распоред буџетских средстава према програмској класификацији пружа приказ структуре одређених средстава буџета у односу на надлежности локалне самоуправе и њихову повезаност са јавним услугама које се тим средствима обезбеђују.



У складу са Законом о буџетском систему, програм је скуп мера које корисници буџетских средстава спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Састоји се од независних, али тесно повезаних компонента – програмских активности и/или пројеката и није временски ограничен.

Програмска активност мора бити део програма, спроводи се од стране само једног корисника буџета и није временски ограничена. Услед специфичности јединица локалне самоуправе више корисника буџета јединице локалне самоуправе може користити једну програмску активност у оквиру једног програма.

Пројекат је временски ограничен пословни подухват корисника буџетских средстава чијим спровођењем се постижу циљеви пројекта, односно програма.⁴³

⁴³ Одредбе чл. 2 ст.1 тач. 58, 58а и 58б Закона о буџетском систему.



Јединице локалне самоуправе своју програмску структуру утврђују на основу листе програма и програмских активности униформних за све јединице локалне самоуправе. Ову листу утврђује Министарство финансија у складу са надлежностима јединица локалних самоуправа, при чему је за програме и програмске активности утврђена њихова: шифра, назив, сектор коме припадају и сврха. Униформност програма и програмских активности има за циљ могућност међусобног поређења између јединица локалне самоуправе.

Табела бр. 3: Преглед структуре буџета ЈЛС – субјеката ревизије према програмској структури

Програм	Учешће у буџету		
	Град Зајечар	Град Краљево	Општина Инђија
Становање, урбанизам и просторно планирање	3,65%	13,35%	0,58%
Комуналне делатности	10,22%	8,23%	14,50%
Локални економски развој	1,97%	1,68%	2,40%
Развој туризма	0,96%	0,72%	0,79%
Пољопривреда и рурални развој	1,41%	1,93%	5,97%
Заштита животне средине	0,44%	4,43%	1,44%
Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура	20,98%	19,57%	15,93%
Предшколско васпитање и образовање	8,30%	9,39%	10,42%
Основно образовање и васпитање	4,53%	5,53%	3,99%
Средње образовање и васпитање	2,34%	2,47%	1,43%
Социјална и деџа заштита	3,55%	4,62%	5,32%
Здравствена заштита	0,86%	0,18%	2,62%
Развој културе и информисања	9,07%	6,01%	4,86%
Развој спорта и омладине	5,27%	3,28%	8,95%
Опште услуге локалне самоуправе	24,43%	16,39%	15,14%
Политички систем локалне самоуправе	2,01%	1,47%	2,58%
Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије	-	0,73%	3,08%

Извор: ДРИ, на основу одлука о буџету ЈЛС – субјеката ревизије за 2021. годину.

Преглед програмске структуре ЈЛС – субјеката ревизије који садржи податке о броју утврђених програмских активности и пројеката помоћу којих се реализују програми дат је у [Прилогу 3](#).

IV Закључци

На основу анализе података и документације достављених од стране субјеката ревизије, података прикупљених путем упитника и након спроведених аналитичких поступака и анализе додатних информација и објашњења представника субјеката ревизије, донели смо следеће закључке:

1. Успостављени ниво координације у поступку припреме одлуке о буџету не обезбеђује да се све активности реализују благовремено због чега се скраћује време расположиво за разматрање предлога и долази до кашњења приликом усвајања одлуке о буџету;
2. Реалност планираног буџета умањена је због планирања прихода и примања у износу који не одговара стварним могућностима за њихово остварење и изостанка или недовољног разматрања усаглашености планираног обима и очекиваних учинака активности са стварним могућностима њихове реализације;



3. Контрола и праћење које спроводи Министарство финансија успешно откривају одступања донетих одлука о буџету од смерница за њихову припрему, али је потребно предузети ефикасније мере за њихово отклањање како би се смањио ризик од њиховог понављања;
4. Због тога што донете одлуке о буџету не садрже адекватне податке о очекиваним учинцима и није обезбеђено адекватно праћење и извештавање о учинцима буџета ни извештаји о оствареном учинку не пружају адекватне информације о ефектима који су постигнути реализацијом буџета.

У наставку извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима.

ЗАКЉУЧАК 1: Успостављени ниво координације у поступку припреме одлуке о буџету не обезбеђује да се све активности реализују благовремено због чега се скраћује време расположиво за разматрање предлога и долази до кашњења приликом усвајања одлуке о буџету

Наш циљ био је да одговоримо на прво ревизијско питање, односно да утврдимо да ли су јединице локалне самоуправе обезбедиле ефикасно спровођење процеса доношења одлуке о буџету.

Динамика поступка припреме и доношења буџета прописана је Законом о буџетском систему којим је утврђен календар буџета локалне власти.

Табела бр. 4: Преглед прописане динамике и расположивог времена за спровођење активности јединице локалне самоуправе на припреми и доношењу одлуке о буџету

Активност	Крајњи рок	Графички приказ тока и трајања активности (расположиво време у данима)
Влада усваја Фискалну стратегију и доставља је локалној власти	15. јун	
Министар доставља упутство за припрему одлуке о буџету локалној власти	5. јул	
Локални орган управе надлежан за финансије доставља упутство за припрему нацрта буџета локалне власти	1. август	25
Директни корисници средстава буџета локалне власти достављају предлог финансијског плана за буџетску и наредне две фискалне године	1. септембар	30
Локални орган управе надлежан за финансије доставља нацрт одлуке о буџету надлежном извршном органу	15. октобар	45
Надлежни извршни орган локалне власти доставља предлог одлуке о буџету скупштини локалне власти	1. новембар	15
Скупштина локалне власти доноси одлуку о буџету локалне власти	20. децембар	50
Локални орган управе надлежан за финансије доставља министру одлуку о буџету локалне власти	25. децембар	5
Укупно расположиво време		170

Извор: ДРИ, на основу одредби члана 31 Закона о буџетском систему.

За спровођење поступка припреме и доношења буџета локална власт располаже са периодом који почиње достављањем фискалне стратегије, односно достављањем Упутства за



припрему одлуке о буџету Министарства финансија и траје до 20. децембра, што је крајњи рок за усвајање одлуке о буџету који је прописан Законом о буџетском систему.

У односу на прописану динамику активности, највише расположивог времена предвиђено је за активности припреме упутства за припрему нацрта буџета локалне власти и припрему самог нацрта одлуке о буџету које предузима локални орган управе надлежан за финансије (40% укупно расположивог времена) и за скупштину локалне власти која разматра предлог и усваја одлуку о буџету (30% укупно расположивог времена).

Под ефикасним спровођењем процеса доношења одлуке о буџету подразумевали смо да је успостављена организација активности на припреми и доношењу одлуке о буџету која обезбеђује адекватну координацију између органа и благовремено спровођење свих прописаних активности у поступку припреме и доношење одлуке о буџету пре истека крајњег рока прописаног буџетским календаром. Сви корисници јавних средстава су у обавези да најзначајније пословне активности уреде интерним процедурама којима се утврђују одговорности и рокови за спровођење одређене пословне активности. Закон о буџетском систему прописује крајње рокове за спровођење кључних активности у поступку припреме и доношења буџета локалне власти. Неблаговремено поступање у процесу припреме одлуке о буџету може имати за последицу скраћивање расположивог времена за квалитетно спровођење активности припреме и/или усаглашавања предлога корисника средстава.

Испитивали смо на који начин су ЈЛС – субјекти ревизије уредили поступак припреме и доношења одлуке о буџету и да ли су интерним процедурама и својим упутством за припрему одлуке о буџету обезбедили адекватну координацију и благовремено поступање органа надлежних за спровођење прописаних активности.

Закључак смо донели на основу следећих налаза:

- 1.1. Није обезбеђено да се потпуни предлози финансијских планова директних корисника буџета достављају у року за све кориснике, због чега се део активности њихове припреме и усаглашавања преноси у наредни период;
- 1.2. Град Краљево и Општина Инђија нису обезбедили благовремену припрему плана капиталних издатака и достављање предлога одлуке о буџету, због чега је скраћено време расположиво за разматрање предлога и прекорачен рок за усвајање одлуке о буџету.

Налаз 1.1: Није обезбеђено да се потпуни предлози финансијских планова директних корисника буџета достављају у року за све кориснике, због чега се део активности њихове припреме и усаглашавања преноси у наредни период



Директни корисници буџета јединица локалне самоуправе обавезни су да, у складу са смерницама и у роковима утврђеним упутством за припрему одлуке о буџету, траже од индиректних корисника за које су одговорни да доставе податке неопходне за израду предлога финансијског плана и предлог финансијског плана за текућу и наредне две године доставе локалном органу управе надлежном за финансије најкасније до 1. септембра.

Град Краљево није обезбедио да се до прописаног рока доставе предлози свих носилаца планирања нити да се достављени предлози обједине, због чега је предлог финансијског плана Градске управе Града Краљева састављен са закашњењем и без потпуних података који се односе на планиране капиталне издатке. Локални органи управе надлежни за финансије Града Зајечара и Општине Инђија одредили су исте рокове за достављање предлога финансијских планова директних и индиректних корисника буџета, због чега предлози финансијских планова управе не садрже потребе свих корисника и за све намене.



Због тога што до истека рока за припрему предлога финансијских планова директних корисника буџетских средстава није обезбеђено достављање предлога финансијских планова свих корисника буџета, а део достављених предлога индиректних корисника буџетских средстава није разматран, предлози финансијских планова управе који су достављени органу надлежном за припрему нацрта одлуке о буџету нису потпуни, па се део активности који је буџетским календаром предвиђен да се спроведе до 1. септембра, а односи се на контролу, обједињавање и усаглашавање предлога индиректних корисника, преноси у наредни период и тиме се скраћује време које је на располагању органу надлежном за припрему нацрта одлуке о буџету.

Законом о буџетском систему прописано је да се припрема одлуке о буџету спроводи на основу упутства за припрему буџета које локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима средстава буџета локалне власти по добијању Фискалне стратегије.⁴⁴ Локални орган управе надлежан за финансије упутство доставља директним корисницима средстава буџета најкасније до 1. августа.⁴⁵ Упутство, између осталог, садржи поступак и динамику припреме буџета локалне власти и предлога финансијских планова директних корисника средстава буџета локалне власти.⁴⁶

На основу упутства за припрему нацрта буџета локалне власти, директни корисници средстава буџета локалне власти израђују предлог финансијског плана. Директни корисници средстава буџета локалне власти обавезни су да, у складу са смерницама и у роковима које прописује надлежни извршни орган локалне власти, траже од индиректних корисника буџетских средстава за које су одговорни да доставе податке неопходне за израду предлога финансијског плана директног корисника буџетских средстава. Индиректни корисници средстава буџета локалне власти обавезни су да припреме предлог финансијског плана на основу смерница које се односе на буџет локалне власти.⁴⁷ Локални орган управе надлежан за финансије може да тражи непосредно од индиректних корисника буџетских средстава податке о финансирању корисника, који су неопходни за припрему предлога буџета локалне власти.⁴⁸

Директни корисници средстава буџета локалне власти предлог финансијског плана за текућу и наредне две године достављају локалном органу управе надлежном за финансије, најкасније до 1. септембра.⁴⁹

Све ЈЛС – субјекти ревизије, благовремено су корисницима средстава и носиоцима планирања доставиле упутства за припрему одлуке о буџету.

Заједничко за све ЈЛС – субјекте ревизије, јесте да имају пет органа локалне самоуправе који су уједно директни корисници буџетских средстава, јединствено организовану управу, као и да обављање финансијских послова за друге органе локалне самоуправе врши одељење за финансије у саставу управе.

Највећи део буџета код свих ЈЛС – субјеката ревизије, односи се на градску, односно општинску управу, преко које се обезбеђују средства буџета потребна за функционисање месних заједница и финансирање индиректних буџетских корисника буџета у области предшколског васпитања и образовања, културе, туризма, социјалне заштите. У оквиру финансијског плана градске, односно општинске управе обезбеђују се и средства трансфера намењена основним и средњим школама, центру за социјални рад, црвеном крсту, као и

⁴⁴ Чл. 40 ст. 1 Закона о буџетском систему.

⁴⁵ У складу са буџетским календаром који је прописан одредбама чл. 31 Закона о буџетском систему.

⁴⁶ Садржај упутства прописан је одредбама члана 40 Закона о буџетском систему.

⁴⁷ У складу са одредбама чл. 40 ст. 1, 3 и 4 Закона о буџетском систему.

⁴⁸ У складу са одредбама чл. 41 ст. 5 Закона о буџетском систему.

⁴⁹ У складу са буџетским календаром који је прописан одредбама чл. 31 Закона о буџетском систему.



средства намењена јавним предузећима чији је оснивач локална самоуправа и другим корисницима који пружају услуге од јавног интереса за које је надлежна локална самоуправа.

У складу са успостављеним односом између корисника буџета, носиоца процеса планирања у управи и органа надлежног за припрему буџета, разликује се и број предлога који орган надлежан за припрему нацрта одлуке о буџету прикупља у поступку планирања.

Графикон бр. 8: Приказ структуре носилаца планирања буџета за средства која се обезбеђују у оквиру финансијског плана управе као директног корисника средстава буџета код ЈЛС – субјекта ревизије⁵⁰



Извор: ДРИ, на основу података ЈЛС – субјектата ревизије о носиоцима планирања активности у поступку припреме буџета.

Детаљнији преглед учесника у поступку планирања код ЈЛС – субјекта ревизије дат је у [Прилогу 2](#).

Код свих ЈЛС – субјектата ревизије предлози финансијских планова свих директних корисника буџета достављени су истовремено.

Табела бр. 5: Преглед поштовања рокова за достављање предлога финансијског плана у поступку припреме одлуке о буџету код ЈЛС – субјектата ревизије за 2021. и 2022. годину

Година на коју се буџет односи	Термин достављања предлога финансијских планова директних корисника буџета у односу на крајњи рок прописан буџетским календаром		
	Град Зајечар	Град Краљево	Општина Инђија
2021. година	1 дан пре истека рока	12 дана након рока	у року
2022. година	2 дана пре истека рока	22 дана након истека рока	у року

Извор: ДРИ, на основу података ЈЛС – субјектата ревизије о достављеним предлозима финансијских планова у поступку припреме предлога одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину.

❖ Град Зајечар

Упутством за припрему буџета града Зајечара утврђена је обавеза корисника средстава да своје предлоге доставља одељењу за финансије најкасније до 1. септембра. Рокови за достављање предлога финансијских планова индиректних корисника буџетских средстава, као и других корисника за које се обезбеђују средства у буџету (основне и средње школе, центар за социјални рад, црвени крст и др.) не разликују се од рокова који се односе на достављање предлога финансијског плана Градске управе Града Зајечара као директног корисника средстава.

Град Зајечар је процедуром за доношење буџета уредио поступање одељења за финансије у поступку припреме одлуке о буџету, процес предлагања финансијских планова у

⁵⁰ Преглед не обухвата месне заједнице које су такође индиректни корисници буџетских средстава, а за које збирни преглед потребних средстава припрема надлежни орган управе.



поступку припреме одлуке о буџету, носиоце и рокове за спровођење активности у поступку припреме и доношења одлуке о буџету, укључујући њено објављивање у службеним гласилима и достављање Министарству финансија. Процедуром су одређени носиоци планирања буџета у складу са листом униформних програма којом су за носиоце планирања појединих програма за које се средства обезбеђују у финансијском плану Градске управе Града Зајечара одређени и индиректни корисници средства буџета или корисници који су носиоци одређених активности, односно функција. Процедуром је утврђена и обавеза надлежних јединица градске управе да координирају послове планирања.

Град Зајечар је упутством за припрему буџета утврдио обавезу свих корисника средстава да своје предлоге достављају директно одељењу за финансије – одсеку за буџет.

Табела бр. 6: Преглед достављања предлога потребних средстава носиоца планирања и корисника буџета у односу на датум достављања предлога финансијског плана управе за 2021. и 2022. годину

Врста корисника средстава	У поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину			У поступку припреме одлуке о буџету за 2022. годину		
	Пре	Истовремено	Након	Пре	Истовремено	Након
Индиректни корисници буџетских средстава ⁵¹	1/7	2/7	4/7	1/7	-	6/7
Остали корисници	5/18	7/18	6/18	1/18	2/18	15/18

Извор: ДРИ, на основу података Града Зајечара о достављеним предлозима финансијских планова у поступку припреме предлога одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину.

Део предлога корисника буџета достављен је истовремено или након састављања предлога финансијског плана градске управе и није ни могао бити обухваћен тим предлогом. Због тога се и део активности који се односи на контролу, обједињавање и усаглашавање предлога финансијског плана Градске управе Града Зајечара као директног корисника, преноси у наредни период.

❖ Град Краљево

Упутством за припрему одлуке о буџету Града Краљева уређено је да се предлози финансијских планова директних корисника достављају Одељењу за привреду и финансије, најкасније до 31. августа, при чему Одељење за привреду и финансије може непосредно да тражи додатне податке од индиректног буџетског корисника о његовом финансирању.

У циљу припреме предлога финансијског плана Градске управе Града Краљева упутство за припрему одлуке о буџету доставља се:

- одељењу за друштвене делатности, које прикупља, контролише, усклађује и обједињава предлоге корисника из области културе, социјалне заштите, спорта, туризма, образовања и васпитања,
- служби заједничких послова која припрема и доставља збирни предлог потребних средстава за функционисање месних заједница.
- одсеку за буџетско рачуноводство који припрема предлоге потребних средстава за функционисање органа градске управе и обједињује предлоге потребних средстава за буџетске фондове и предлоге потребних средстава за реализацију активности из надлежности одсека за пољопривреду, енергетске ефикасности и службе за управљање пројектима и локално економски развој.

Одсек за буџетско рачуноводство задужен је и за припрему обједињеног предлога финансијског плана Градске управе Града Краљева и припрему предлога потребних средстава осталих директних корисника.

⁵¹ Приказани број не обухвата месне заједнице као индиректне кориснике буџетских средстава.



Градска управа Града Краљева благовремено је обезбедила предлоге потребних средстава од индиректних буџетских корисника и осталих корисника средстава, али је предлог финансијског плана Градске управе Града Краљева састављен са закашњењем због времена потребног за контролу и обједињавање достављених предлога носиоца планирања. Ово кашњење у односу на прописани рок износило је 12 дана у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину, односно 22 дана за 2022. годину.

Град Краљево нема интерне процедуре којима се уређује поступак припреме и доношења одлуке о буџету или се ближе уређују односи и одговорности носиоца планирања у градској управи. Надлежности у вези са праћењем активности за уређивање грађевинског земљишта „Краљево“ подељене су између Одељења за привреду и финансије и Одељења за урбанизам, грађевинарство и стамбено-комуналне делатности, али ниједној од наведених организационих целина није утврђена обавеза у вези са достављањем предлога потребних средстава у поступку припреме предлога финансијског плана Градске управе Града Краљева.

Део података који се односи на активности становања, просторног планирања и урбанизам, комуналне делатности, заштиту животне средине и саобраћајну инфраструктуру, а на које се односи 46% укупног износа предлога финансијског плана Градске управе Града Краљева за 2021. годину, исказан је без претходно обезбеђеног предлога носиоца планирања ових активности. Средства за ове намене планирају се на основу годишњег програма уређивања грађевинског земљишта града Краљева који припрема Јавно предузеће за уређивање грађевинског земљишта „Краљево“.

Скупштина Града Краљева је основала Јавно предузеће за уређивање грађевинског земљишта „Краљево“ ради обезбеђивања услова за обављање делатности од општег интереса и од значаја и за потребе града Краљева. Јавно предузеће за уређивање грађевинског земљишта „Краљево“ обавља делатност обезбеђивања услова за уређивање, употребу, унапређивање, заштиту грађевинског земљишта, припрему и реализацију годишњег програма уређивања грађевинског земљишта на територији града, као делатност од општег интереса и правни је следбеник ЈП Дирекције за уређивање грађевинског земљишта „Краљево“. Ово јавно предузеће предлог активности и потребних средстава не припрема у складу са роковима одређеним упутством за припрему буџета већ у складу са динамиком припреме предлога финансијског плана предузећа и годишњег програма уређивања грађевинског земљишта. У 2020. и 2021. години програми уређивања грађевинског земљишта усвојени су истог дана када и одлуке о буџету.

У Граду Краљеву нису јасно одређени носоци активности планирања за све програме и њихове обавезе у поступку припреме одлуке о буџету, због чега предлог финансијског плана Градске управу Града Краљева, који се доставља са закашњењем, не садржи податке о потребним средствима и планираном обиму активности који се реализује кроз годишњи програм уређивања грађевинског земљишта.

❖ Општина Инђија

Упутством за припрему одлуке о буџету Општине Инђија уређено је да су корисници буџетских средстава у обавези да искажу своје потребе за финансијским средствима и да их доставе Одељењу за финансије најкасније до 1. септембра.

Општина Инђија је интерним процедурама којима се уређује финансијско управљање и контрола уредила и поступање Одељења за финансије у поступку припреме буџета, као и процес израде и доношења финансијских планова директних корисника буџета. Ове процедуре не уређују носиоце планирања по програмима из Листе униформних програма ЈЛС и не односе се на друге унутрашње организационе јединице општинске управе.



У поступку припреме нацрта одлуке о буџету Општине Инђија индиректни корисници средстава и други корисници за чије се активности обезбеђују средства у буџету Општине Инђија своје предлоге достављају директно Одељењу за финансије које је уједно надлежно и за припрему предлога финансијских планова за све директне кориснике буџетских средстава, укључујући и Општинску управу Општине Инђија. Упутством су дати исти рокови за достављање предлога финансијских планова директних корисника средстава буџета, индиректних корисника средстава буџета и других корисника (основне и средње школе, јавна предузећа, центар за социјални рад и др.).

У односу на рок који је упутством за припрему одлуке о буџету Општине Инђија остављен за достављање предлога финансијских планова постоје одступања. Предлог финансијског плана Општинске управе саставља се у прописаном року, али овај предлог не садржи потребна средства која се у буџету обезбеђују за индиректне кориснике буџета.

Табела бр. 7: Преглед достављања предлога потребних средстава носиоца планирања и корисника буџета у односу на датум достављања предлога финансијског плана управе за 2021. и 2022. годину

Врста корисника средстава	У поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину			У поступку припреме одлуке о буџету за 2022. годину		
	Пре	Истовремено	Након	Пре	Истовремено	Након
Индиректни корисници буџетских средстава ⁵²	3/5	1/5	1/5	2/5	1/5	2/5
Остали корисници	7/18	5/18	6/18	8/18	7/18	3/18

Извор: ДРИ, на основу података Општине Инђија о достављеним предлозима финансијских планова у поступку припреме предлога одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину.

Општина Инђија није утврдила обавезу носиоца планирања у општинској управи у вези са прикупљањем и обједињавањем предлога финансијских планова индиректних корисника средстава буџета и других корисника од којих се прикупљају предлози потребних средстава. Индиректни корисници средстава буџета и остали корисници своје предлоге достављају директно Одељењу за финансије и чак и када се доставе на време нису укључени у предлог финансијског плана Општинске управе Општине Инђија.

Због тога што до истека рока за припрему предлога финансијских планова директних корисника средстава није обезбеђено достављање предлога финансијских планова свих корисника буџета, а део достављених предлога индиректних корисника средстава није разматран, предлози финансијских планова управе који су достављени органу надлежном за припрему нацрта одлуке о буџету нису потпуни, па се део активности који је буџетским календаром предвиђен да се спроведе до 1. септембра, а односи се на контролу, обједињавање и усаглашавање предлога индиректних корисника, преноси у наредни период и тиме се скраћује време које је на располагању органу надлежном за припрему нацрта одлуке о буџету.

Препорука 1: Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева да предузму мере у циљу ближег уређивања односа између Градске управе и Јавног предузећа за уређивање грађевинског земљишта „Краљево“, како би се обезбедило да предлог финансијског плана који Градска управа Града Краљева као директни корисник буџета доставља у поступку припреме одлуке о буџета буде потпун, односно садржи и предлог активности и планираних капиталних издатака за области становања, просторног планирања и урбанизма, комуналних делатности, заштите животне средине и саобраћајне инфраструктуре.

Препорука 2: Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева да предузму мере у циљу утврђивања рокова за достављање предлога носиоца планирања који ће омогућити

⁵² Приказани број не обухвата месне заједнице као индиректне кориснике буџетских средстава.



благовремену припрему и достављање предлога финансијског плана Градске управе Града Краљева.

Препорука 3: Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара и Општине Инђија да предузму мере у циљу ближег уређивања односа између надлежних јединица градске, односно општинске управе и корисника средстава којима ће обезбедити да предлог финансијског плана, који градска, односно општинска, управа као директни корисник буџета доставља у поступку припреме одлуке о буџету, буде потпун, односно да садржи и предлоге свих индиректних корисника буџетских средстава за које је надлежна.

Налаз 1.2: Град Краљево и Општина Инђија нису обезбедили благовремену припрему плана капиталних издатака и достављање предлога одлуке о буџету, због чега је скраћено време расположиво за разматрање предлога и прекорачен рок за усвајање одлуке о буџету



Законом о буџетском систему прописани су рокови за достављање нацрта, односно предлога одлуке о буџету надлежном органу, као и рокови за усвајање одлуке о буџету јединице локалне самоуправе и достављање усвојене одлуке о буџету Министарству финансија. Крајњи рок за достављање предлога одлуке о буџету је 1. новембар, а за њено усвајање 20. децембар. Почев од припреме одлуке о буџету за 2019. годину утврђена је и обавеза спровођења јавне расправе о буџету (у делу планирања инвестиција), у складу са Законом о локалној самоуправи.

Град Зајечар је нацрт одлуке о буџету доставио надлежном органу у року. Јавна расправа о буџету у делу планирања инвестиција спроведена је након достављања нацрта, што је утицало да предлог одлуке о буџету за 2021. годину буде достављен са закашњењем од 40 дана, односно 18 дана за 2022. годину. Скупштина Града Зајечара усвојила је одлуке о буџету пре истека прописаног рока, а за разматрање предлога одлуке о буџету искористила је пет пута мање од времена које је за те активности предвиђено буџетским календаром.

План капиталних издатака Града Краљева који је предмет јавне расправе о буџету саставља се у роковима који су прописани за припрему предлога финансијског плана Јавног предузећа за уређивање грађевинског земљишта „Краљево“, а не у складу са буџетским календаром, због чега је потпуни нацрт одлуке о буџету за 2021. годину достављен Градском већу Града Краљева, 43 дана након прописаног рока, односно 38 дана за 2022. годину. И поред тога што је Скупштина Града Краљева за усвајање достављених предлога користила мање од шестине времена предвиђеног буџетским календаром, одлуке о буџету нису усвојене пре истека прописаног рока. Општини Инђија је за састављање планова капиталних издатака који су предмет јавне расправе о буџету, од истека рока за достављање предлога директних корисника буџетских средстава, било потребно 94 дана у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину, односно 83 дана у поступку припреме одлуке о буџету за 2022. годину. Предлози одлуке о буџету достављени су Скупштини Општине Инђија након истека рока за усвајање одлуке о буџету. Због времена које је потребно за спровођење усаглашавања са корисницима средстава и припрему плана капиталних издатака касни се са припремом и достављањем нацрта одлуке о буџету надлежном органу. Кашњења у достављању нацрта одлуке о буџету надлежним органима и утврђени начин и рокови за спровођење јавне расправе о буџету који нису усаглашени са буџетским календаром доводе до кашења у достављању предлога одлуке о буџету скупштини јединице локалне самоуправе. Неблаговремено достављање предлога одлуке о буџету доводи до скраћивања расположивог времена за разматрање одлуке о буџету и кашњења приликом усвајања одлуке о буџету.

Законом о буџетском систему прописан је буџетски календар којим су утврђени крајњи рокови за предузимање активности надлежних органа у поступку припреме и доношења



одлуке о буџету. Нацрт одлуке о буџету локални орган управе надлежан за финансије доставља надлежном извршном органу локалне власти најкасније до 15. октобра и истовремено упознаје грађане са нацртом одлуке о буџету.⁵³

Надлежни извршни орган локалне власти утврђује предлог одлуке о буџету и обавезно га доставља скупштини локалне власти, у року утврђеном буџетским календаром, односно најкасније до 1. новембра. Пре достављања предлога одлуке о буџету надлежни извршни орган локалне власти разматра достављени нацрт одлуке о буџету и може да тражи од локалног органа управе надлежног за финансије додатне информације или објашњења која се односе на нацрт одлуке о буџету локалне власт.⁵⁴

Скупштина локалне власти доноси одлуку о буџету локалне власти најкасније до 20. децембра.⁵⁵ Одлука о буџету локалне власти са образложењем објављује се на интернет страници надлежног органа локалне власти.⁵⁶ У року од 30 дана од дана ступања на снагу закона, односно одлуке о буџету, директни корисници буџетских средстава, који су, у буџетском смислу, одговорни за индиректне кориснике буџетских средстава, врше расподелу средстава индиректним корисницима у оквиру својих одобрених апропријација и о томе обавештавају сваког индиректног корисника. Директни и индиректни корисници буџетских средстава дужни су да у року од 45 дана своје финансијске планове ускладе са одобреним апропријацијама у буџету.⁵⁷

Законом о буџетском систему прописана је обавеза локалног органа управе надлежног за финансије да одлуку о буџету достави Министарству финансија најкасније до 25. децембра.⁵⁸ У циљу информисања и појашњења грађанима о начину трошења и за које сврхе се троше буџетска средства, потребно је да локална власт на једноставан и разумљив начин прикаже свој буџет грађанима са информацијама о буџетским приходима и примањима, расходима и издацима, изворима финансирања, буџетским корисницима и сл. и објави га на својој интернет страници.⁵⁹

Поред активности наведених у буџетском календару, локалне власти су, почев од припреме одлуке о буџету за 2019. годину, обавезне да у поступку припреме буџета спроведу и јавну расправу о буџету, у делу планирања инвестиција.⁶⁰ Поступак спровођења јавне расправе детаљније се уређује статутом јединице локалне самоуправе.

Табела бр. 8: Преглед поштовања прописаних рокова буџетског календара код ЈЛС – субјеката ревизије у поступку припреме и доношења одлука о буџету за 2021. и 2022. годину

Активност прописана буџетским календаром	Град Зајечар		Град Краљево		Општина Инђија	
	2021.	2022.	2021.	2022.	2021.	2022.
Достављање нацрта одлуке о буџету надлежном извршном органу	✓	✓	✓	✓	x	x
Достављање предлога одлуке о буџету скупштини	x	x	x	x	x	x
Усвајање одлуке о буџету	✓	✓	x	x	x	x

⁵³ Одредбе чл. 31 и 42 ст. 4 Закона о буџетском систему.

⁵⁴ У складу са одредбама чл. 31 и 42 ст. 5 и 6 Закона о буџетском систему.

⁵⁵ У складу са одредбама чл. 43 ст. 1 и чл. 31 Закона о буџетском систему.

⁵⁶ Чл. 45 ст. 4 Закона о буџетском систему.

⁵⁷ Одредбе члана 50 Закона о буџетском систему.

⁵⁸ Чл. 31 Закона о буџетском систему.

⁵⁹ Опште напомене Упутства за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2021. годину и пројекција за 2022. и 2023. годину, преузето са <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/uputstvo-za-pripremu-odluke-o-budzetu-lokalne-vlasti-za-2021-godinu-i-projekcija-za-2022-i-2023-godinu>.

⁶⁰ У складу са одредбама чл. 2 и 40 Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 47/2018).



Активност прописана буџетским календаром	Град Зајечар		Град Краљево		Општина Инђија	
	2021.	2022.	2021.	2022.	2021.	2022.
Достављање одлуке о буџету Министарству финансија	x	x	x	x	x	x

Извор: ДРИ, на основу података ЈЛС – субјеката ревизије о поштовању рокова буџетског календара.

❖ Град Зајечар

Процедуром доношења буџета предвиђено је да се у периоду од 1. септембра до 10. октобра врши усклађивање финансијских планова са процењеним приходима и примањима, контрола и обједињавање података из достављених предлога финансијских планова и предлоге носиоца планирања достављених на обрасцима за програмско буџетирање и израђује нацрт одлуке о буџету који се након контроле начелника о дељења за финансије доставља надлежном извршном органу.

У граду Зајечару успостављена је вишегодишња пракса да Градоначелник образује посебну радну групу за потребе израде нацрта одлуке о буџету. Ова радна група има задатак да припреми нацрт одлуке о буџету у складу са средњорочним плановима корисника буџета и стратешким документима. Радну групу чине руководиоци организационих јединица Градске управе Града Зајечара и поједини чланови градског већа, у складу са надлежностима за праћење рада корисника средстава у појединим областима. Чланови радне групе укључени су и у припрему предлога финансијских планова корисника. Такође, учествују и у обједињавању предлога различитих корисника у оквиру истог програма и припреми података за програмски буџет који се односе на програме.



Успостављена пракса Града Зајечара да се за потребе израде нацрта одлуке о буџету образује посебна радна група, која укључује руководиоце органа и организационих делова који су носиоци планирања активности, обезбеђује да и други органи, осим органа надлежног за послове финансија, активно учествују у поступку планирања средстава потребних за реализацију активности и доприносе адекватној припреми података неопходних за благовремену израду нацрта одлуке о буџету.

Приликом припреме одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину Одељење за финансије је доставило нацрт одлуке о буџету надлежном извршном органу у прописаном року.

Обавеза спровођења јавне расправе о буџету у делу планирања инвестиција ближе је уређена Статутом града Зајечара и Одлуком о јавним расправама.⁶¹ У складу са Одлуком о јавним расправама, надлежно одељење Градске управе Града Зајечара припрема позив за учешће на јавној расправи и обавезно објављује нацрт акта који је предмет јавне расправе са образложењем и прилозима. Време трајања јавне расправе не може бити краће од 15 дана, а од дана објављивања јавног позива до почетка одржавања јавне расправе не може проћи мање од пет дана. Такође, утврђена је обавеза органа надлежног за утврђивање предлога акта о којем је спроведена јавна расправа да извештај о спроведеној јавној расправи приложи уз предлог акта који се подноси доносиоцу акта на усвајање.

Предлог одлуке о буџету достављен је на усвајање Скупштини града Зајечара са закашњењем. У односу на прописани рок предлог одлуке је достављен након 40 дана у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину, односно након 18 дана у поступку припреме одлуке о буџету за 2022. годину.

⁶¹ Објављена у Службеном листу града Зајечара, број 8/2019.



Табела бр. 9: Преглед трајања активности од достављања нацрта одлуке о буџету до усвајања одлуке о буџету Града Зајечара у односу на расположиво време по буџетском календару за 2021. и 2022. годину

Активност	Расположиво време у складу са буџетским календаром	Стварно искоришћено време приликом припреме и доношења одлуке о буџету			
		за 2021. годину		за 2022. годину	
Време од достављања нацрта одлуке о буџету до почетка јавне расправе	15 дана	39	55 дана	0	33 дана
Спровођење јавне расправе (од објављивања позива до састављања извештаја)		15		18	
Утврђивање предлога одлуке о буџету (од завршетка јавне расправе до достављања предлога одлуке о буџету надлежном органу)		1		15	
Усвајање одлуке о буџету	50 дана	7 дана		10 дана	
Укупно од достављања нацрта до усвајања одлуке о буџету	65 дана	62 дана		43 дана	

Извор: ДРИ, на основу података града Зајечара о терминима спроведених активности у 2021. и 2022. години.

Због кашњења у достављању предлога одлуке о буџету Скупштина Града Зајечара располагала је са мање времена од прописаног за усвајање одлуке о буџету. Скупштина Града Зајечара је усвојила одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину пре истека крајњег рока прописаног буџетским календаром. За разматрање предлога и усвајање одлуке о буџету искоришћено је пет пута мање времена од времена које је предвиђено буџетским календаром.

Одлука о буџету објављује се на интернет страници Града Зајечара, а у циљу информисања грађана објављује се и грађански водич кроз буџет⁶² којим се приказују подаци о планираној структури прихода и примања буџета, значајним променама у односу на буџет претходне године, планираној структури расхода и издатака, расподели средстава по корисницима и најважнијим капиталним пројектима.

Финансијски планови директних и индиректних корисника буџетских средстава Града Зајечара усвојени су у прописаном року.

Град Зајечар је каснио у односу на буџетски календар када је у питању достављање одлуке о буџету и прилога Министарству финансија. Граду Зајечару је за ову активност било потребно 11 дана у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину због чега је каснио у достављању четири дана. И поред тога што је одлука о буџету града Зајечара за 2022. годину усвојена 22 дана пре истека крајњег рока и истовремено објављена на интернет страници, Град Зајечар је Министарству финансија одлуку о буџету за 2022. годину доставио 28. децембра, односно три дана након истека прописаног рока.

❖ Град Краљево

Одсек за буџет на основу добијених података до 15. октобра врши обједињавање података садржаних у достављеним предлозима потребних средстава директних корисника буџетских средстава. Како до истека рока за достављање нацрта одлуке о буџету нису обезбеђени подаци који се односе на предлог програма уређивања грађевинског земљишта за годину на коју се буџет односи, износ текућих расхода за обезбеђење услуга становања, просторног планирања и урбанизма, комуналне делатности, заштиту животне средине и

⁶² Одлука о буџету и грађански водич кроз буџет Града Зајечара доступни су на интернет страници Града Зајечара у рубрици намењеној објављивању донетих докумената: <http://www.zajecar.info/dokumenti>.



саобраћајну инфраструктуру планира се на основу анализе извршења у претходном периоду. Преостали износ расположивих средстава распоређује се на позиције капиталних издатака, а на основу извршења у претходним годинама и информација о већ уговореним активностима којима располаже Служба за управљање пројектима и локално економски развој.

Овако припремљен нацрт одлуке о буџету, који се у складу са буџетским календаром доставља 15. октобра Градском већу Града Краљева, не садржи потпуни план капиталних издатака (*детаљније описано у налазу 1.1*). Припрема предлога програма уређивања грађевинског земљишта којим се, између осталог, планирају и капитални издаци који ће делимично или у потпуности бити финансирани из буџета Града Краљева спроводи се у времену које је буџетским календаром предвиђено за припрему предлога одлуке о буџету и његово разматрање.

Табела бр. 10: Промена вредности плана капиталних издатака у нацрту одлуке о буџету пре и након достављања података из предлога програма уређивања грађевинског земљишта за 2021. и 2022. годину (износи у динарима)

Буџетски циклус	Нацрт одлуке о буџету достављен 15. октобра	Нацрт одлуке о буџету достављен у децембру
Припрема одлуке о буџету за 2021. годину	209.924.887	808.000.000
Припрема одлуке о буџету за 2022. годину	380.000.000	516.700.000

Извор: ДРИ, на основу података Града Краљева о променама вредности плана капиталних издатака у нацрту одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину.

Нацрт одлуке о буџету који садржи и податке који се односе на предлог програма уређивања грађевинског земљишта достављени су Градском већу Града Краљева 11. децембра 2020. године, односно 7. децембра 2021. године.

Статутом града Краљева уређено је да позив за обавезну јавну расправу у поступку припреме буџета упућује Градско веће. Позив за јавну расправу се објављује заједно са нацртом акта који је предмет јавне расправе. Време трајања јавне расправе не може бити краће од седам дана, а обрађивач нацрта акта који је предмет јавне расправе обавезан је да о спроведеној расправи сачини извештај који се у доставља Градском већу на даљу надлежност и објављује на интернет презентацији града.

Градско веће града Краљева позив за јавну расправу упутило је 43 дана након истека рока за достављање предлога одлуке о буџету надлежном органу у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину, односно 38 дана након истека тог рока у поступку припреме одлуке о буџету за 2022. годину.

Табела бр. 11: Преглед трајања активности од достављања нацрта одлуке о буџету до усвајања одлуке о буџету Града Краљева у односу на расположиво време по буџетском календару за 2021. и 2022. годину

Активност	Расположиво време у складу са буџетским календаром	Стварно искоришћено време приликом припреме и доношења одлуке о буџету		
		за 2021. годину	за 2022. годину	
Време од достављања нацрта одлуке о буџету до почетка јавне расправе	15 дана	58	53	60 дана
Спровођење јавне расправе (<i>од објављивања позива до састављања извештаја</i>)		7	7	
Утврђивање предлога одлуке о буџету (<i>од завршетка јавне расправе до достављања предлога одлуке о буџету надлежном органу</i>)		1	0	



Активност	Расположиво време у складу са буџетским календаром	Стварно искоришћено време приликом припреме и доношења одлуке о буџету	
		за 2021. годину	за 2022. годину
Усвајање одлуке о буџету	50 дана	7 дана	8 дана
Укупно од достављања нацрта до усвајања одлуке о буџету	65 дана	73 дана	68 дана

Извор: ДРИ, на основу података Града Краљева о терминима спроведених активности у 2021. и 2022. години.

Јавна расправа у поступку припреме буџета за 2021. и 2022. годину трајала је седам дана, за колико је увећано и укупно одступање од прописаних рокова за достављање предлога одлуке о буџету надлежном органу.

Предлог одлуке о буџету достављен је на усвајање Скупштини града Краљева са закашњењем. У односу на прописани рок предлог одлуке је достављен након 51 дана у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину, односно након 45 дана у поступку припреме одлуке о буџету за 2022. годину.

Скупштина Града Краљева усвојила је одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину након истека крајњег рока прописаног буџетским календаром. За разматрање предлога и усвајање одлуке о буџету за 2022. годину, Скупштина Града Краљева искористила је шест пута мање од времена које је предвиђено за ову активност, али то није било довољно да се одлука о буџету усвоји пре истека крајњег рока прописаног буџетским календаром.

Одлука о буџету објављује се на интернет страници Града Краљева.⁶³ Град Краљево је припремио и објавио грађански водич кроз одлуку о буџету за 2022. годину.⁶⁴

Финансијски планови директних и индиректних корисника буџетских средстава Града Краљева усвојени су у прописаном року.

Град Краљево је каснио у односу на буџетски календар и када је у питању достављање одлуке о буџету Министарству финансија. Уместо буџетским календаром предвиђених пет дана за спровођење ове активности, граду Краљеву је било потребно осам дана у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину, односно 13 дана у поступку припреме одлуке о буџету за 2022. годину.

❖ Општина Инђија

У периоду до достављања нацрта одлуке о буџету надлежном органу одељење за финансије спроводи анализу достављених предлога финансијских планова индиректних корисника средстава, обједињавање предлога финансијских планова директних и индиректних корисника буџета и врши њихово усклађивање са процењеним приходима и примањима. Такође, у овом периоду организује се и низ састанака са грађанима, одборничким групама и представницима месних заједница у циљу припреме предлога капиталних пројеката који ће бити садржан у нацрту одлуке о буџету. Припрема плана капиталних издатака који ће бити укључен у нацрт одлуке о буџету Општине Инђија спроводи се у времену које је буџетским календаром предвиђено за припрему предлога одлуке о буџету и његово разматрање.

⁶³ Усвојене одлуке о буџету Града Краљева објављују се на интернет страници Града Краљева у делу који се односи на буџет: <https://www.kraljevo.rs/dokumenti/budzet/>.

⁶⁴ Грађанском водичу кроз Одлуку о буџету Града Краљева за 2022. годину може се приступити са интернет странице Града Краљева <https://www.kraljevo.rs/>.



Статутом општине Инђија и Одлуком о начину и поступку организовања јавне расправе⁶⁵ уређено је да обавезну јавну расправу о буџету у делу планирања инвестиција организује Општинско веће. У складу са Одлуком о начину и поступку организовања јавне расправе, а на предлог органа надлежног за припрему и утврђивање нацрта акта који је предмет јавне расправе, Општинско веће упућује јавни позив којим се одређује начин спровођења, место и време трајања јавне расправе, које не може бити краће од 15 дана. Такође, одлуком је утврђено да од дана објављивања јавног позива до почетка одржавања јавне расправе не може проћи мање од пет дана.

У поступку припреме одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину јавна расправа о буџету у делу планирања капиталних инвестиционих и других пројеката одржана је пре достављања нацрта одлуке о буџету надлежном органу. Уз позиве за јавну расправу о буџету објављује се и Нацрт листе капиталних и других инвестиционих пројеката за имплементацију у нацрт одлуке о буџету Општине Инђија.

Табела бр. 12: Преглед трајања активности од достављања предлога финансијских планова корисника средстава надлежном органу Општине Инђија до усвајања одлуке о буџету у односу на расположиво време по буџетском календару за 2021. и 2022. годину

Активност	Расположиво време у складу са буџетским календаром	Стварно искоришћено време приликом припреме одлуке о буџету	
		за 2021. годину	за 2022. годину
Припрема предлога капиталних и других инвестиционих пројеката	45 дана	94	83
Достављање Нацрта одлуке о буџету		14	27
Утврђивање предлога одлуке о буџету (од достављања нацрта одлуке о буџету до достављања предлога одлуке о буџету)	15 дана	4 дана	3 дана
Усвајање одлуке о буџету	50 дана	7 дана	7 дана
Укупно од пријема предлога финансијских извештаја до усвајања одлуке о буџету	110 дана	119 дана	120 дана

Извор: ДРИ, на основу података Општине Инђија о терминима спроведених активности у 2021. и 2022. години.

Нацрт одлуке о буџету достављен је надлежном органу након спроведене јавне расправе, односно 63 дана након истека рока прописаног буџетским календаром у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину, односно 65 дана у поступку припреме одлуке о буџету за 2022. годину.

Општинско веће је приликом припреме одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину предлог одлуке о буџету доставило Скупштини општине Инђија након истека рока који је прописан за усвајање одлуке о буџету, због чега су и одлуке о буџету усвојене након истека рока.

Општина Инђија на својој интернет страници објављује одлуку о буџету. Општина Инђија је припремила и објавила грађански водич кроз одлуку о буџету за 2022. годину.⁶⁶

Финансијски планови директних и индиректних корисника буџетских средстава Општине Инђија усвојени су у прописаном року.

⁶⁵ Објављена у Службеном листу општине Инђија, број 15/2019.

⁶⁶ Одлуке о буџету и грађански водич кроз Одлуку о буџету Општине Инђија за 2022. годину доступни су на интернет страници општине Инђија у делу који се односи на буџет <https://www.indjija.rs/PageCyr.aspx?id=181>.



Општини Инђија је за достављање усвојене одлуке о буџету Министарству финансија било потребно 15 дана у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину, односно 13 дана у поступку припреме одлуке о буџету за 2022. годину.

Због времена које је потребно за спровођење усаглашавања са корисницима средстава и припрему плана капиталних издатака, касни се са припремом и достављањем нацрта одлуке о буџету надлежном органу. Кашњења у достављању нацрта одлуке о буџету надлежним органима и утврђени начин и рокови за спровођење јавне расправе о буџету који нису усаглашени са буџетским календаром доводе до кашења у достављању предлога одлуке о буџету скупштини јединице локалне самоуправе. Неблаговремено достављање предлога одлуке о буџету доводи до скраћивања расположивог времена за разматрање одлуке о буџету и кашњења приликом усвајања одлуке о буџету.

Препорука 4: Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара да предузму мере у циљу усклађивања спровођења поступка јавне расправе о буџету (у делу планирања инвестиција) тако да спровођење јавне расправе не утиче на благовремено достављање предлога одлуке о буџету надлежном органу.

Препорука 5: Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева и Општине Инђија да предузму мере у циљу ближег уређивања рокова и носилаца поступка припреме плана капиталних издатака у поступку припреме одлуке о буџету, како би нацрт тог плана био спреман за спровођење обавезне јавне расправе у роковима и на начин који неће утицати на благовремено поступање надлежних органа у складу са буџетским календаром.

ЗАКЉУЧАК 2: Реалност планираног буџета умањена је због планирања прихода и примања у износу који не одговара стварним могућностима за њихово остварење и изостанка или недовољног разматрања усаглашености планираног обима и очекиваних учинака активности са стварним могућностима њихове реализације

Наш циљ био је да одговоримо на друго ревизијско питање, односно да утврдимо да ли буџет реално приказује планирани обим активности и очекиване учинке у односу на могућност њихове реализације.

Одлука о буџету јединице локалне самоуправе припрема се на основу упутства које саставља орган управе надлежан за финансије на основу Фисклане стратегије и Упутства за израду одлуке о буџету локалне власти. Ово упутство, између осталог, садржи: 1) основне економске претпоставке и смернице за припрему нацрта буџета локалне власти; 2) опис планиране политике локалне власти; 3) процене прихода и примања и расхода и издатака буџета локалне власти за буџетску и наредне две фискалне године; 4) обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана директног корисника средстава буџета локалне власти за буџетску годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године; 5) смернице за припрему средњорочних планова директних корисника средстава буџета локалних власти и 6) начин на који ће се исказати програмске информације.⁶⁷ Под реалним приказом односа планираног обима активности и очекиваних учинака у односу на расположива средства за њихово финансирање подразумевали смо: да су планирани расходи и издаци по својој структури и обиму усклађени са обавезама и надлежностима корисника средстава и да постоји веза између средњорочног оквира расхода и издатака и планираних капиталних издатака, да је процењени износ прихода и примања заснован на реалним могућностима финансирања, да су исказане програмске информације потпуне и да реално приказују могућности за остваривање учинка планираних активности са опредељеним износом јавних средстава у периоду на који се буџет односи.

⁶⁷ Чл. 40 Закона о буџетском систему.



Испитивали смо на који начин ЈЛС – субјекти ревизије планирају активности и одређују потребан обим средстава за њихову реализацију, да ли су процењени износи прихода и примања засновани анализама стварних могућности за њихово остварење и да ли су те анализе адекватно образложене и документоване, да ли су за планиране активности одређени мерљиви циљеви на основу претходно усвојених планских докумената и у складу са стварним могућностима за њихову реализацију у односу на временски период и одређена средства, као и да ли је и на који начин обезбеђено учешће грађана и заступљеност родно одговорног буџетирања.

Закључак смо донели на основу следећих налаза:

- 2.1. Приликом планирања расхода и издатака предложене активности се недовољно разматрају у односу на расположиви обим средстава, циљеве које је потребно постићи и могућности за њихову реализацију у периоду на који се буџет односи;
- 2.2. Планирани приходи и примања буџета заснивају се и на претпоставкама и очекивањима која нису адекватно образложена и за које није извесно да ће се остварити;
- 2.3. Обим и квалитет програмских информација не приказују адекватно какви учинци треба да се постигну у односу на планирана средства и период на који се буџет односи.

Налаз 2.1: Приликом планирања расхода и издатака, предложене активности се недовољно разматрају у односу на расположиви обим средстава, циљеве које је потребно постићи и могућности за њихову реализацију у периоду на који се буџет односи



Приликом планирања обима средстава, односно лимита расхода и издатака за сваког буџетског корисника, локални орган управе надлежан за финансије мора реално да их планира, у складу са законом, односно да пође од њиховог извршења у текућој години, као и од планираних политика у наредном периоду. У циљу планирања капиталних пројеката по годинама у оном износу који је реалан (остварив) и одговоран са економске тачке гледишта приликом планирања и реализације капиталних пројеката, треба имати у виду период и динамику плаћања потребне за реализацију пројеката.

Приликом планирања расхода и издатака нису утврђени лимити средстава за планирање или се утврђени лимити не поштују и није обезбеђено достављање података по основу за планирање за све активности, због чега планирани износ расхода и издатака није заснован на расположивом обиму средстава и анализи потребних средстава у односу на сврху и циљеве предложених активности. ЈЛС – субјекти ревизије још увек нису припремиле и усвојиле планове развоја и средњорочне планове, због чега приликом планирања буџета није успостављена веза између средњорочног оквира расхода и циљева јавних политика који треба да се постигну у том периоду. Предлог плана капиталних издатка није заснован на рангирању предложених пројеката на основу оцене њиховог статуса и могућности за реализацију, а обезбеђени начин и обим укључивања јавности углавном није утицао на предлог плана капиталних издатака. Због тога што приликом предлагања и разматрања пројеката нису обезбеђени подаци о статусу, изводљивости, планираној динамици и изворима финансирања за све пројекте, део планираних пројеката није могао бити реализован у обиму или у износу у којем је планиран.



1) Приликом планирања расхода и издатака, не полази се од расположивог обима средстава и анализе потребних средстава у односу на сврху и циљеве предложених активности

Упутством за припрему одлуке о буџету Општине Инђија нису утврђени лимити средстава за планирање расхода и издатака, због чега се расходи и издаци планирају у износима који значајно одступају од њихове реализације. Град Краљево није обезбедио да се уз предлог потребних средстава достављају и подаци о основу за планирање, док је у Општини Инђија то обезбеђено за активности на које се односи четвртина планираног буџета. Достављени предлози потребних средстава корисника буџета Града Зајечара нису посебно исказани и образложени за део средстава који одступа од утврђених лимита. На основу наведеног, планирани износ расхода и издатака није заснован на стварној реализацији текућег периода, одступањима која су посебно образложена и за које је потврђено да су усклађени са обавезама и надлежностима корисника средстава у односу на сврху и циљеве предложених активности за период на који се односе.

За планирање буџетских прихода, примања, расхода или издатака мора постојати одговарајући правни основ. Упутством за израду програмског буџета уређено је да се планирање трошкова за реализацију постојећих програмских активности и пројеката у наредном трогодишњи периоду, као и трошкова нових мера које се предлажу, врши кроз консултације службе за финансије и лица одговорних за спровођење програма, програмских активности и пројеката.⁶⁸

Законом о буџетском систему уређено је да Упутство за припрему буџета локалне власти које локални орган управе надлежан за финансије доставља директним корисницима средстава буџета садржи, између осталог, процене прихода и примања и расхода и издатака буџета локалне власти за буџетску и наредне две фискалне године.⁶⁹ Упутством за припрему буџета локалне власти дата је обавеза да приликом планирања обима средстава, односно лимита расхода и издатака за сваког буџетског корисника, локални орган управе надлежан за финансије мора реално да их планира, у складу са законом, односно да пође од њиховог извршења у текућој години, као и планираних политика у наредном периоду.⁷⁰

Табела бр. 13: Упоредни преглед садржине упутства за припрему одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину код ЈЛС – субјеката ревизије

Предмет уређивања	Начин на који је питање уређено		
	Град Зајечар	Град Краљево	Општина Инђија
Процена прихода и примања	✓	✓	✗
Обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана	✓	✓	✗

Извор: ДРИ, на основу садржаја упутства ЈЛС – субјеката ревизије за припрему одлуке о буџету за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину.

❖ Општина Инђија

Општина Инђија упутством за припрему одлуке о буџету није утврдила процењени износ прихода и примања нити је утврдила обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана који доставља корисник средстава, а на основу кога се припрема нацрт одлуке о буџету.

⁶⁸ Упутство за израду програмског буџета.

⁶⁹ Чл. 40 ст. 2 тач. 3 и 4 Закона о буџетском систему.

⁷⁰ У складу са Упутством за припрему буџета локалне власти за 2021. годину и пројекција за 2022. и 2023. годину.

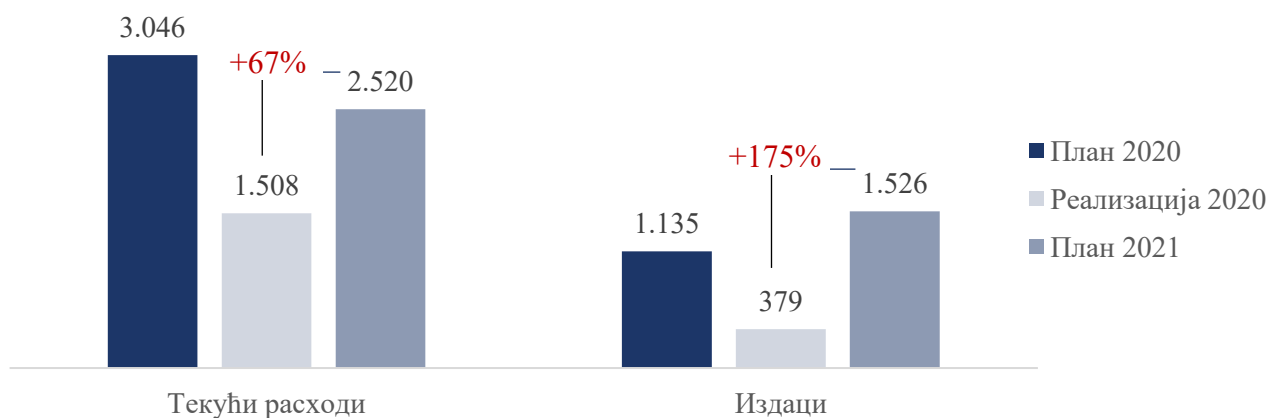


Предлоге потребних средстава корисници средстава и носиоци планирања у Општинској управи Општине Инђија достављају директно одељењу за финансије. Поред тога што је у упутству за припрему одлуке о буџету Општине Инђија свим корисницима средстава дата обавеза да своје предлоге доставе и на обрасцима за програмско буџетирање и што се на интернет страници општине заједно са упутством објављују и обрасци за припрему програмског буџета, само део корисника средстава своје предлоге доставља и на обрасцима за програмско буџетирање. Достављење предлога потребних средстава за 2021. годину на обрасцима за програмско буџетирање који садрже податке о основу планирања, сврси и циљевима предложених активности обезбеђено је за пет програма на које се односи четвртина укупно потребних средстава. Извештаје о учинку програмских активности и програма за првих шест месеци текуће године доставила су само два корисника средстава на које се односи 1,2% планираног износа буџета.

Предлози корисника средстава углавном су засновани на планираним износима средстава у претходном периоду, не узимајући при томе у обзир и степен њихове реализације. Достављени предлози се обједињавају у поступку припреме нацрта одлуке о буџету, али се не врши њихова анализа у односу на реализовани износ расхода и издатака у претходном периоду.

Поступак усаглашавања са корисницима спроводи Одељење за финансије заједно са Одељењем за привреду и инвестиције, Одељењем за друштвене делатности и председником Општине Инђија. Како је већина предлога достављена без прилога, недостају и подаци за спровођење анализа и процена оправданости исказаних потреба и могућности за њихову реализацију.

Графикон бр. 9: Преглед планираног износа средстава за 2021. годину у односу на реализацију претходног периода Општине Инђија (износи у милионима динара)



Извор: ДРИ, на основу података Министарства финансија о планираном и реализованом износу расхода и издатака.

Због тога што упутство за припрему одлуке о буџету Општине Инђија не садржи лимите средстава и што се достављени предлози потребних средстава не анализирају у односу на реализовани износ расхода и издатака у претходном периоду, планирани износи расхода и издатака значајно одступају од њихове реализације.

❖ Град Краљево

Упутством за припрему буџета Града Краљева утврђени су лимити средстава до кога директни и индиректни корисници средстава буџета могу достављати своје предлоге потребних средстава буџета у поступку припреме одлуке о буџету. Поред тога, за средства која су распоређена градској управи без индиректних корисника утврђен је и распоред средстава

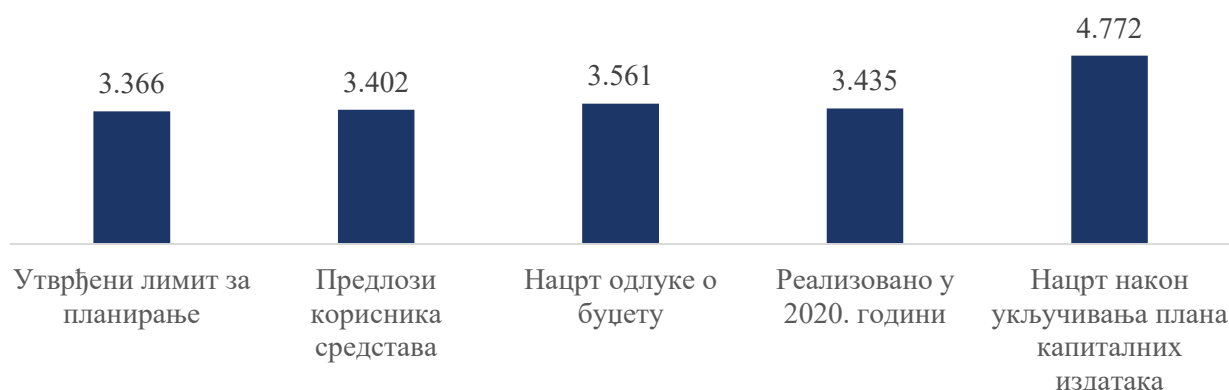


према програмима из листе униформних програма. Утврђени лимит средстава по корисницима и програмима одређен је за буџетску годину са пројекцијама за наредне две фискалне године, у складу са извршеном пројекцијом прихода и примања и анализом реализације расхода и издатака у претходном периоду.

Достављени предлози финансијских планова индиректних корисника средстава не одступају значајно од утврђених лимита, а сва одступања су образложена. Усаглашавање износа средстава у поступку припреме нацрта одлуке о буџету са корисницима средстава спроводи Одељење за привреду и финансије које је задужено за припрему нацрта одлуке о буџету, а о прихваћеним изменама обавештава се орган управе који је надлежан за праћење активности корисника средстава код којих је настала измена.

Иако је упутством за припрему буџета града Краљева указано на обавезу примене програмског модела планирања, уз упутство се корисницима не достављају обрасци за припрему програмског буџета. Предлози финансијских планова директних корисника достављају се у форми предлога финансијског плана који садржи програмску класификацију према програмима и програмским активностима, али без достављања података о основу планирања, сврси и циљевима предложених активности. Извештаји о учинцима који се достављају уз предлог потребних средстава носиоци планирања прослеђују одсеку за рачуноводство, које их користи за припрему извештаја о реализацији буџета. Достављени извештаји се у поступку припреме нацрта одлуке о буџету не користе за анализу да ли се активности спровode у складу са постављеним циљевима и финансијским планом.

Графикон бр. 10: Преглед промене у планираном износу расхода и издатака током поступка припреме одлуке о буџету Града Краљева за 2021. годину.



Извор: ДРИ, на основу података прикупљених од Града Краљева о планираном износу расхода и издатака за 2021. годину.

Због тога што поступак планирања капиталних издатака у надлежности Јавног предузећа за уређивање грађевинског земљишта „Краљево“ није усклађен са буџетским календаром (*детаљније описано у налазу 1.2*), за ове активности се у поступку припреме нацрта расположиви износ средстава расподељује на позиције капиталних издатака у складу са извршењем у претходним годинама. Након достављања података о планираним износима средстава за активности које се релизују кроз годишњи програм уређивања грађевинског земљишта града Краљева врши се ажурирање претходно утврђених података по активностима и ажурирају се износи планираних расхода и издатака у нацрту извештаја.

❖ Град Зајечар

Упутством за припрему буџета града Зајечара утврђени су лимити за директне и индиректне кориснике средстава, као и лимити за основне и средње школе. Лимити средстава одређени су у складу са извршеном пројекцијом прихода и примања и анализом реализације



расхода и издатака у претходном периоду. Упутством је утврђено и да, уколико корисник има потребе за додатним активностима које премашују износ предложеног обима буџетских средстава, те програме и активности мора посебно исказати и образложити. Процедуром за припрему одлуке о буџету утврђени су носиоци планирања по програмима, али се упутством за припрему буџета лимити не распоређују по програмима.

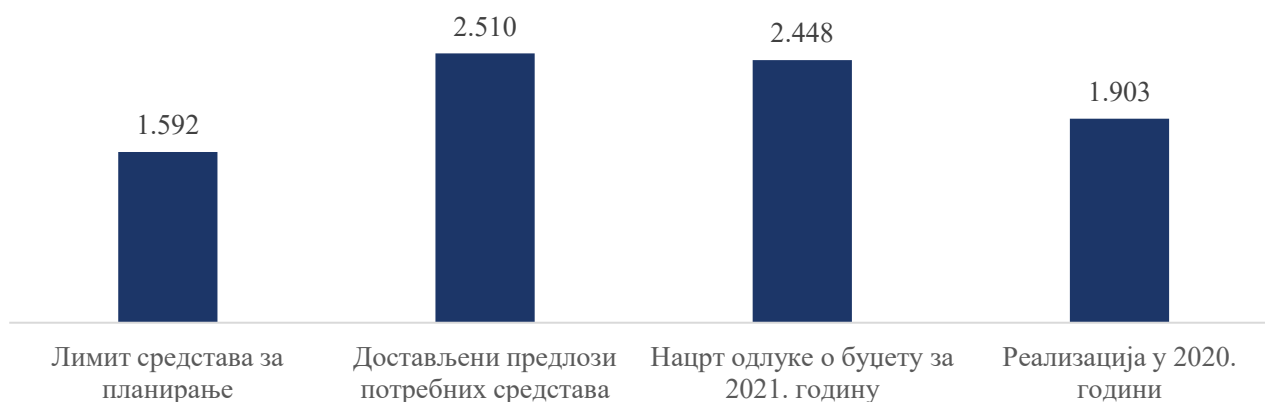
Подаци о предлогу програма, програмских активности и о пројектима састављају се и на обрасцима за програмско буџетирање, тако да свака од предложених активности садржи и податке о основу за планирање, сврси и циљевима активности које ће се спроводити у оквиру програма и њиховим носиоцима. Радна група задужена је и за обједињавање предлога програмских активности и пројеката у предлоге програма, у случају да у реализацији програма учествује више корисника средстава чије је предлоге потребно објединити.

Корисници средстава у оквиру својих предлога нису посебно достављали захтеве за додатна средства. Уз предлог плана корисници достављају образложење потребних средстава, али ова образложења нису достављена посебно за део средстава који није обухваћен одређеним лимитом за планирање. У вези са одступањем исказаних потреба у односу на дате лимите, дато је образложење да су корисници буџета били оптерећени обавезама из ранијег периода, чије је извршење било неопходно планирати буџетом, поред обезбеђења довољно средстава за неопходно функционисање корисника у текућој години.

Поступак припреме и усаглашавања предлога финансијских планова корисника средстава у поступку припреме буџета спроводи Радна група за припрему нацрта одлуке о буџету, одељење за финансије и корисници средстава. У састав радне групе одређују се начелник градске управе, одређени број чланова градског већа, начелници одељења и главни урбаниста. Задатак радне групе је да прикупља информације и учествује у припреми предлога потребних средстава корисника средстава и носиоца планирања.

Радна група учествује са одељењем за финансије и у поступку обједињавања достављених предлога и разматрање оправданости достављених захтева код којих постоје одступања од датих лимита, у складу са могућностима за њихово финансирање. У припреми нацрта одлуке о буџету учествује и Комисија за капиталне инвестиције која у сарадњи са носиоцима програма предлаже инвестиције које је потребно уврстити у нацрт одлуке о буџету.

Графикон бр. 11: Преглед утврђеног лимита средстава, достављених предлога и планираног износа расхода и издатака за 2021. годину Града Зајечара (износи у милионима динара)



Извор: ДРИ, на основу анализе података прикупљених од Града Зајечара и Министарства финансија о расходима и издацима за 2020. и 2021. годину Града Зајечара.

У односу на реализацију текуће године, планирани буџет Града Зајечара за 2021. годину увећан је за 29%. Иако је упутством прописана обавеза носиоца планирања да одвојено



достављају предлоге потребних средстава за активности које се не могу финансирати из утврђених лимита средстава, достављени предлози не садрже посебно исказане и образложене потребе за додатним средствима на основу којих се може анализирати њихова оправданост.

Препорука 6: Препоручујемо одговорним лицима Општине Инђија да предузму мере у циљу утврђивања обима средстава који може да садржи предлог финансијског плана корисника буџетских средстава, у складу са њиховим извршењем у текућој години и планираним политикама у наредном периоду, како би се смањила одступања између планираних расхода и издатака и стварних потреба и могућности за њихову реализацију.

Препорука 7: Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева да предузму мере којима ће обезбедити да се приликом достављања предлога финансијских планова достављају и подаци о основу планирања, сврси и циљевима предложених активности који су потребни за припрему програмског буџета.

Препорука 8: Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара да предузму мере којима ће обезбедити да се приликом достављања предлога потребних средстава у поступку припреме одлуке о буџету засебно достављају захтеви за потребним додатним средствима у односу на утврђени обим средстава, чиме ће се створити услови за адекватну оцену њихове оправданости.

2) Планови развоја и средњорочни планови нису донети због чега приликом планирања буџета није успостављена веза између средњорочног оквира расхода и циљева јавних политика који треба да се постигну у том периоду

Кашњење у доношењу подзаконског акта, којим се ближе уређују обавезни елементи плана развоја јединица локалне самоуправе и недостатак ресурса за самосталну припрему плана развоја, допринели су томе да ЈЛС – субјекти ревизије касне са припремом и усвајањем планова развоја. Због тога што планови развоја и средњорочни планови нису донети и упутства за припрему одлуке о буџету ЈЛС – субјеката ревизије не садрже смернице за припрему средњорочних планова директних корисника буџетских средстава, приликом планирања буџета није успостављена веза између средњорочног оквира расхода и циљева јавних политика које је потребно постићи у периоду на који се буџет односи.

Законом о локалној самоуправи прописано је, између осталог, да јединица локалне самоуправе преко својих органа, доноси свој статут, буџет и завршни рачун, просторни и урбанистички план и програм развоја општине, као и стратешке планове и програме локалног економског развоја.⁷¹



План развоја јединице локалне самоуправе јесте дугорочни документ развојног планирања, који за период од најмање седам година усваја скупштина јединице локалне самоуправе, на предлог надлежног извршног органа јединице локалне самоуправе. План развоја садржи преглед и анализу постојећег стања, визију, односно жељено стање, приоритетне циљеве развоја који се желе постићи, као и преглед и кратак опис одговарајућих мера које се даље разрађују документима јавних политика и средњорочним планом јединице локалне самоуправе.⁷²

Локалне власти су биле у обавези да планове развоја донесу најкасније до 1. јануара 2021. године, као и да средњорочне планове донесу најкасније почев од средњорочног плана за 2021. годину.⁷³

⁷¹ Чл. 20 Закона о локалној самоуправи.

⁷² Чл. 9 ст. 1 и 2 Закона о планском систему Републике Србије.

⁷³ Чл. 53 ст. 2 и 4 Закона о планском систему Републике Србије.



Уредба о обавезним елементима плана развоја аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе усвојена је у августу 2020. године.⁷⁴ Републички секретаријат за јавне политике је у августу 2020. године објавио *Смернице за израду планова развоја јединица локалне самоуправе*, а у јулу 2022. године објављен је и *Приручник за израду средњорочних планова јединица локалне самоуправе*.⁷⁵

Законом о буџетском систему прописано је да упутство за припрему буџета локалне власти које локални орган управе надлежан за послове финансија доставља директним корисницима средстава буџета локалне власти садржи, између осталог, опис планиране политике локалне власти и смернице за припрему средњорочних планова директних корисника средстава буџета локалних власти.⁷⁶

Табела бр. 14: Преглед динамике и статуса припремљености плана развоја и средњорочних планова у складу са планским системом код ЈЛС – субјеката ревизије

Опис	Град Зајечар	Град Краљево	Општина Инђија
Доношење одлуке о изради плана развоја	март 2020. године	октобар 2020. године	септембар 2021. године
Прописани рок за доношење плана развоја	1. јануар 2021. године		
Тренутни статус план развоја	У припреми	У припреми	У припреми
Очекивани термин усвајања	април 2023. године	мај 2023. године	децембар 2022. године
Средњорочни планови	X	x	x

Извор: ДРИ, на основу података ЈЛС – субјеката ревизије о динамици и статусу припремљености плана развоја и средњорочних планова.

❖ Град Зајечар

Скупштина Града Зајечара је Одлуку о приступању изради плана развоја града Зајечара за период 2021–2027. године донела у марту 2020. године. Координациони тим и руководиоци тематских радних група именовани су у августу 2021. године, а први састанак координационог тима одржан је у октобру 2021. године, када је отпочео и рад на припреми плана развоја. Град Зајечар је од јула 2022. године обезбедио и техничку подршку⁷⁷ за припрему плана развоја, а у складу са уговореном динамиком очекивани рок за његово усвајање је април 2023. године. Град Зајечар није донео средњорочне планове за период 2021–2023. године нити 2022–2024. године. Важеће Стратегије локалног економског развоја града Зајечара за период 2015–2020. године није продужено.

Упутства за припрему одлуке о буџету Града Зајечара за 2021. и 2022. годину у опису планиране политике града Зајечара садрже опис кључних питања и праваца развоја који су утврђени у Стратегији локалног економског развоја града Зајечара за период 2015–2020. године, а у Упутству за припрему одлуке о буџету Града Зајечара за 2022. годину наведен је и опис стања у области политике младих. У описима планиране политике града Зајечара за потребе припреме одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину корисници средстава буџета се не упућују на посебне циљеве у оквиру ових области и вредности циљева који треба да се постигну у години на коју се буџет односи, нити садрже смернице за припрему средњорочних планова директних корисника буџетских средстава.

⁷⁴ Уредба о обавезним елементима плана развоја аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 104/2020).

⁷⁵ Смернице су доступне на www.rsip.gov.rs.

⁷⁶ Чл. 40 Закона о буџетском систему.

⁷⁷ Техничка подршка обезбеђена је на основу Меморандума о сарадњи који је закључен у јуну 2022. године са ГИЗ, Републичким секретаријатом за јавне политике и Националном алијансом за локални економски развој.



❖ Град Краљево

Скупштина Града Краљева је Одлуку о изради Плана развоја за период 2021–2030. године донела у октобру 2020. године којом је утврђен рок од три месеца за припрему плана развоја (јануар 2021. године). У септембру 2021. године Скупштина града Краљева донела је нову одлуку којом је дат нови рок од 12 месеци за усвајање плана развоја и којом је уједно и продужена важност Стратегије развоја града Краљева за период 2015–2020. године до усвајања плана развоја. Град Краљево је у јуну 2022. године обезбедио експертску подршку за припрему плана развоја,⁷⁸ а у складу са динамиком реализације програма подршке усвајање плана развоја планирано је за мај 2023. године.⁷⁹

Упутства за припрему одлуке о буџету града Краљева за 2021. и 2022. годину у опису планиране политике града Краљева садрже опис послова у надлежности града и стављају акценат на израду планских докумената, као и пројеката из области комуналне инфраструктуре и развоја заједнице у целости, за потребе обезбеђења средстава из других извора финансирања. Иако је одлуком Скупштине града Краљева продужена примена Стратегије развоја за период 2015–2020. године до усвајања плана развоја, упутства за припрему буџета не упућују на циљеве стратегије и њихове вредности, а који треба да се постигну у години на коју се буџет односи, нити садрже смернице за припрему средњорочних планова директних корисника буџетских средстава.

❖ Општина Инђија

Скупштине општине Инђија је у септембру 2021. године донела одлуку о приступању изради Плана развоја општине Инђија за период 2022–2029. године, којом је утврдила рок за његову израду од шест месеци.⁸⁰ На основу ове одлуке, у октобру 2021. године формиран је пројектни тим за израду плана развоја и радне групе по стратешким областима. За припрему плана развоја општина Инђија у децембру 2021. године ангажовала стручно правно лице, а првобитно уговорени рок од 60 дана за припрему плана развоја продужен је до краја августа 2022. године. План развоја општине Инђија је још увек у припреми, а у складу са тренутном динамиком активности његово усвајање очекује се до краја 2022. године. Важење Стратегије локалног економског развоја општине Инђија за период 2014–2020. године није продужено.

Упутства за припрему одлуке о буџету општине Инђија за 2021. и 2022. годину у опису планиране политике општине Инђија наводи као приоритете: 1) наставак улагања у капиталне инфраструктурне пројекте у циљу стварања услова за довођење нових инвеститора, 2) свеобухватно решавање водоснабдевања, 3) реконструкцију путева и улица у свим насељеним местима према утврђеним приоритетима, 4) радове у школама ради побољшања услова и 5) развој информационах технологија. Упутства за припрему буџета за 2021. и 2022. годину се по своме садржају не разликују и не садрже конкретније дефинисане вредности циљева који треба да се постигну у години на коју се буџет односи, нити садрже смернице за припрему средњорочних планова директних корисника буџетских средстава.

Због тога што планови развоја и средњорочни планови нису донети и упутства за припрему одлуке о буџету ЈЛС – субјеката ревизије не садрже смернице за припрему средњорочних планова директних корисника буџетских средстава, приликом планирања

⁷⁸ На основу споразума у оквиру пакета подршке Програма EU Exchange 6 – Повећање кредибилитета планирања, програмског буџетирања и контроле јавних расхода на локалном нивоу у Србији, који финансира ЕУ у оквиру националног програма ИПА 2019, за помоћ у компоненти I План развоја по којој је планирана подршка за израду плана развоја за 12 локалних самоуправа.

⁷⁹ На основу споразума о сарадњи пројекта траје најдуже 12 месеци (до јуна 2023. године), а очекивани термин усвајања је април 2023. године.

⁸⁰ Одлука је објављена у Службеном листу општине Инђија број 14/2021.



буџета није успостављена веза између средњорочног оквира расхода и циљева јавних политика које је потребно постићи у периоду на који се буџет односи.

Препорука 9: Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара, Града Краљева и Општине Инђија да предузму мере како би се упутством за припрему одлуке о буџету утврдиле и смернице за припрему средњорочних планова корисника средстава у складу са важећим актима јавних политика.

3) Предлог плана капиталних издатка није заснован на рангирању предложених пројеката на основу оцене њиховог статуса и могућности за реализацију

Због тога што приликом предлагања и разматрања пројеката нису обезбеђени подаци о статусу, изводљивости, планираној динамици и изворима финансирања за све пројекте, део планираних пројеката није могао бити реализован у обиму или износу којем је планиран.

Буџетски корисници обавезни су да у поступку припреме буџета локалне власти, у роковима предвиђеним буџетским календаром, локалном органу управе надлежном за финансије доставе предлоге капиталних пројеката након спроведене оцене капиталних пројеката.⁸¹

Капитални пројекти су пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за Републику Србију, односно локалну власт, укључујући услуге пројектног планирања које је саставни део пројекта, обезбеђивање земљишта за изградњу, као и пројекте који подразумевају улагања у опрему, машине и другу нефинансијску имовину, а у функцији су јавног интереса.⁸²

Одредбама чл. 5 Уредбе о управљању капиталним пројектима⁸³ утврђено је да се планирање расхода за капиталне пројекте чија је вредност испод 5.000.000 евра у динарској противвредности (капитални пројекти мале вредности) врши у складу са упутством за израду одлуке о буџету јединице локалне самоуправе предвиђеним законом којим се уређује буџетски систем.

У циљу планирања капиталних пројеката по годинама, у оном износу који је реалан (остварив) и одговоран са економске тачке гледишта, упутством министра за припрему буџета локалне власти јединицама локалне самоуправе дате су смернице да приликом планирања и реализације капиталних пројеката имају у виду период који је потребан за реализацију пројеката и динамике плаћања који прати исти те да сходно наведеном размотре могућност вишегодишњег финансирања истих, а у циљу спречавања оптерећења буџета.⁸⁴

❖ Град Зајечар

Предлоге капиталних пројеката у поступку припреме буџета Града Зајечара достављају носиоци реализације програма и припреме предлога финансијског плана који су одређени процедуром за припрему одлуке о буџету. Највећи број капиталних пројеката предлаже Одељење за обједињене јавне набавке и локално економски развој и Одељење за урбанизам, грађевинске и комунално стамбене послове.

Градско веће Града Зајечара образовало је Комисију за капиталне инвестиције града Зајечара. Задатак ове комисије је да врши потврду стратешке релевантности капиталних пројеката и усваја листу капиталних пројеката који су успешно оцењени и прошли предимплементациону фазу, осигурава усклађеност изеђу различитих извора финансирања,

⁸¹ Чл. 54а Закона о буџетском систему.

⁸² Чл. 2 ст. 1 тачка 21а) Закона о буџетском систему.

⁸³ „Службени гласник РС“, бр. 51/2019.

⁸⁴ Упутство за припрему Одлуке о буџету локалне власти за 2021. годину и пројекција за 2022. и 2023. годину.



усваја коначну листу приоритетних и спремних капиталних пројеката и врши рангирање пројеката, у складу са Уредбом о управљању капиталним пројектима.

Предлози које достављају носиоци претходно се усаглашавају са Комисијом за капиталне инвестиције Града Зајечара у поступку припреме нацрта одлуке о буџету. За оцену предложених капиталних инвестиција у поступку припреме буџета нису утврђени критеријуми, нити се утврђује ранг-листа предложених пројеката. Према изјавама чланова Комисије за капиталне инвестиције града Зајечара, приоритет се даје пројектима који се рализују у сарадњи са надлежним министарством и Канцеларијом за јавна улагања, као и започетим пројектима чија се реализација наставља и у наредној години. Град Зајечар је доставио Преглед планираних капиталних инвестиција за период 2021–2025. године. Од укупно наведена 24 пројекта, одлукама о буџету за 2021. и 2022. годину планирано је 15 пројеката.

Сва капитална улагања исказана су у програмској структури одлуке о буџету као посебни пројекти за које су утврђени циљеви са индикаторима и циљне вредности индикатора. Предлози пројеката достављају се на обрасцима за програмско буџетирање, али се у достављеним предлозима не наводе подаци о томе да ли је пројекат капитални или не, подаци о статусу пројекта, години почетка, односно години завршетка пројекта. Стратешки акти на основу којих се пројекти предлажу наведени су за 3% од укупног броја капиталних пројеката.

Табела бр. 15: Преглед реализације капиталних издатака Града Зајечара у 2021. години (износи у динарима)

Опис	Без реализације	Реализовано у складу са планираним обимом средстава	Није реализован у планираном обиму средстава
Број	13	9	17
Планирани износ	125.628.000 ⁸⁵	207.496.000	157.157.000
Реализовани износ	-	201.019.555	49.937.155
Степен реализације	-	97%	32%
Распоређен нереализовани износ на крају године	60.082.000	6.476.445	107.219.845

Извор: ДРИ, на основу података Града Зајечара о реализацији капиталних инвестиција у 2021. години.

Од укупно 39 планираних капиталних пројеката у Одлуци о буџету Града Зајечара за 2021. годину, без финансијске реализације било је 13 пројеката. Део ових пројекта није започет због недостатка пројектно техничке документације, а за део пројекта због динамике спровођења активности није било финансијске реализације.

У складу са планираним обимом средстава реализовано је девет капиталних инвестиција на које се односи 49% укупно планираних средстава за капиталне издатке. Реализацију мању од планиране има 17 капиталних инвестиција код којих је просечна реализација распоређених средстава 32%.

❖ Град Краљево

У граду Краљево 74% вредности укупно предложених капиталних пројеката за 2021. годину односи се на активности које предлаже Јавно предузеће за уређивање грађевинског земљишта „Краљево“ кроз годишњи програм уређивања грађевинског земљишта. Овај предлог припрема се у складу са средњорочним програмима предузећа и на основу података о текућој реализацији пројеката. За потребе припреме одлуке о буџету не достављају се подаци о статусу пројекта, години почетка и години завршетка пројекта, а ови подаци нису садржани ни у

⁸⁵ Планирани износ пројеката у поступку усвајања одлуке о буџету или ребаланса буџета.



предлогу годишњег програма уређивања који на предлог Градског већа Града Краљева усваја Скупштина Града Краљева.

Град Краљево није образовао комисију за капитална улагања у складу са Уредбом о управљању капиталним пројектима и не спроводи додатно рангирање предложених капиталних пројеката у поступку припреме одлуке о буџету. План капиталних издатака који се исказује у општем делу одлуке о буџету припрема се на основу података о планираним активностима које су разврстане по програмима и програмским активностима Листе униформних програма ЈЛС, али не садржи све планиране инвестиције садржане у годишњем програму уређивања грађевинског земљишта.

Графикон бр. 12: Упоредни преглед капиталних пројеката садржаних у годишњем програму за уређивање грађевинског земљишта за 2021. годину и Одлуци о буџету Града Краљева за 2021. годину (износи у милионима динара)

■ Годишњи програм уређивања грађевинског земљишта града Краљева за 2021. годину

■ План капиталних издатака у Одлуци о буџету Града Краљева за 2021. годину



Извор: ДРИ, на основу одлуке о буџету Града Краљева за 2021. годину и Програма уређивања грађевинског земљишта града Краљева за 2021. годину.

Због тога што није обезбеђено да се предлози капиталних инвестиција достављају на обрасцима за програмско буџетирање, недостају и подаци о оцени њиховог статуса, години почетка, односно завршетка активности. Капитални издаци који су приказани у општем делу одлуке о буџету Града Краљева нису исказани у програмској структури буџета као засебни пројекти за које је утврђено време трајања, укупна вредност пројекта, циљеви и индикатори са циљним вредностима преко којих се може мерити ефикасност и ефективност реализације тих пројеката, већ су исказани у збирним износима према врстама радова и услуга као део утврђених програмских активности у оквиру програма.

На основу анализе прикупљених података о реализацији Програма уређивања грађевинског земљишта Града Краљева за 2021. годину, утврдили смо да је у складу са планираном динамиком и издвојеним средствима реализован 31 пројекат на које се односи трећина планираног износа средстава.



Табела бр. 16: Преглед реализације капиталних издатака Града Краљева у 2021. години (износи у динарима)

Опис	Без реализације	Реализовано у складу са планираним обимом средстава	Није реализован у планираном обиму средстава
Број активности	14	31	11
Планирани износ	210.000.000	455.583.537	615.000.000
Реализовани износ	1.410.516	399.860.102	397.046.004
Степен реализације	-	88%	64%
Распоређен нереализовани износ на крају године	153.489.484	55.723.434	217.953.995

Извор: ДРИ, на основу података о реализованим активностима Програма уређивања грађевинског земљишта Града Краљева за 2021. годину.

У току године одустало се или није започета реализација 14 пројеката на које се односи 16% планираног износа капиталних издатака. За изостанак реализације, између осталог, наведени су као разлози и нерешени имовинско-правни односи и неадекватна техничка документација. Делимичну реализацију у односу на план имало је 11 пројеката, код којих је просечна реализација распоређених средстава 64%.

❖ Општина Инђија

Предлоге капиталних пројеката у поступку припреме одлуке о буџету Општине Инђија достављају корисници буџетских средстава и Одељење за привреду и инвестиције Општине Инђија. У поступку припреме предлога капиталних и инвестиционих пројеката разматрају се и предлози који се прикупљају кроз одржавање састанака са одборничким групама и представницима месних заједница. Ови пројекти предлажу се уколико не постоје препреке у погледу надлежности и уколико се већ не располаже подацима о постојању проблема у погледу надлежности, имовинско-правне или техничке природе који су препрека за њихову спроводљивост.⁸⁶

Општинско веће Општине Инђија образовало је 2019. године Комисију за капиталне инвестиције чије су обавезе у 2020. години усклађене са Уредбом о управљању капиталним пројектима. У складу са тим Комисија има следеће обавезе:

- усваја листу пројеката који су успешно оцењени и прошли су предимплементациону фазу,
- осигурава усклађеност између различитих извора финансирања у фазама припреме и имплементације,
- усваја коначну листу приоритетних и спремних пројеката,
- врши рангирање спремних пројеката на основу стратешке релевантности, степена припремљености и оцене изводљивости (и друго).

У поступку припреме одлуке о буџету, Комисија за капиталне инвестиције спроводи рангирање пројеката у складу са Правилником о припреми плана капиталних инвестиција Општине Инђија из 2014. године.⁸⁷ Комисија за капиталне инвестиције нема утврђене критеријуме за одређивање приоритета пројеката, а све предложене пројекте рангира као: 1) обавезне, 2) хитне, 3) пожељне, 4) прихватљиве и 5) пројекте који се могу одложити.

⁸⁶ У складу са подацима којима располаже Одељење за привреду и инвестиције општине Инђија на основу покушаја њихове реализације у претходном периоду.

⁸⁷ Правилник о припреми плана капиталних инвестиција општине Инђија односи се на капиталне пројекте чија је вредност преко 100.000 евра у динарској противвредности.



Рангирање пројеката спроводи се након одржане јавне расправе, а без обзира на исход рангирања сви пројекти укључују се у преглед капиталних пројеката.

Табела бр. 17: Преглед односа ранжираних и неранжираних капиталних пројеката садржаних у одлукама о буџету Општине Инђија за 2021. и 2022. годину (износи у динарима)

Циклус планирања	Ранжирани пројекти		Остали капитални пројекти	
	Број	Вредност	Број	Вредност
Поступак припреме одлуке о буџету за 2021. Годину	15	635.661.096	90	365.910.600
Поступак припреме одлуке о буџету за 2022. Годину	17	1.112.376.859	99	250.566.162

Извор: ДРИ, на основу података о ранжираним и планираним пројектима општине Инђија за 2021. и 2022. годину.

Капитални пројекти у одлуци о буџету општине Инђија за 2021. годину односе се на одређену фазу у реализацији пројекта (припрему студије изводљивости, припрему пројекта, извођење пројеката), што је један од узрока великог броја пројеката.

Општина Инђија је у току 2021. године одустала од реализације 38 пројеката и одложила за наредни период реализацију шест пројеката.

Графикон бр. 13: Преглед заступљености разлога за одустајање или одлагање реализације пројеката у Општини Инђија у 2021. години



Извор: ДРИ, на основу података Општине Инђија о разлозима за одустајање или одлагање реализације пројеката у 2021. години.

Поред пројеката од којих се одустало, без реализације у 2021. години било је још 46 планираних пројеката. Делимично или у потпуности су реализована средства за 29 капиталних пројеката који су реализовани са 60% у односу на планирани износ.

Због тога што приликом предлагања и разматрања пројеката нису обезбеђени подаци о статусу, изводљивости, планираној динамици и изворима финансирања за све пројекте, део планираних пројеката није могао бити реализован у обиму или износу у којем је планиран.

Препорука 10: Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара, Града Краљева и Општине Инђија да предузму мере којима ће обезбедити да се приликом достављања предлога капиталних пројеката достављају и подаци о њиховом статусу, очекиваном периоду и динамици спровођења, обезбеђеним изворима финансирања, као и други подаци потребни за планирање обима и извора средстава чија се реализација може очекивати у периоду на који се буџет односи.



4) Обезбеђени начин и обим укључивања јавности углавном није утицао на предлог плана капиталних издатака

ЈЛС – субјекти ревизије спровеле су поступке јавне расправе у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину. Грађани се са планом капиталних издатака упознају без додатних информација којима би се на разумљивији начин приближио планирани обим активности и очекивани ефекти, због чега учешће грађана углавном изостаје или није имало значајнијег утицаја на план капиталних издатака. Од ЈЛС – субјеката ревизије само је Град Краљево обезбедио учешће грађана и приликом припреме и усвајања ребаланса којим су вршене измене усвојеног плана капиталних издатака.

Законом о локалној самоуправи прописано је да се Статутом уређује спровођење обавезног поступка јавне расправе приликом припреме буџета (у делу планирања инвестиција).⁸⁸ Ова одредба примењује се почев од припреме одлуке о буџету за 2019. годину.⁸⁹

Законом о буџетском систему, прописано је да локални орган управе надлежан за финансије доставља нацрт одлуке о буџету локалне власти надлежном извршном органу локалне власти и истовремено упознаје грађане са нацртом одлуке о буџету.⁹⁰ Такође, прописано је да се ребаланс буџета, који није последица уравнотежења буџета због доношења новог закона, доноси по поступку за доношење буџета.⁹¹

Статутима ЈЛС – субјеката ревизије утврђене су надлежности, обавезе и рокови у вези са спровођењем јавне расправе (*начин на који је код ЈЛС – субјеката ревизије уређена јавна расправа детаљније је описан у налазу 1.2*).

Табела бр. 18: Преглед трајања јавне расправе у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину код ЈЛС субјеката ревизије и броја достављених предлога

Активност	Град Зајечар		Град Краљево		Град Инђија		
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	
Трајање поступка јавне расправе	15 дана		7 дана		15 дана		
Број примљених предлога, мишљења и сугестија	3	0	2	8	1	55	
Да ли су предлози утицали на измену плана капиталних издатака	Не	/	Не	Не	Не	Да	
Учешће прихваћених предлога у укупном броју капиталних издатака	/		/		/		13%
Учешће прихваћених предлога у укупној вредности капиталних издатака							2,3%

Извор: ДРИ, на основу података ЈЛС – субјеката ревизије о спроведеним јавним расправама.

❖ Град Зајечар

У поступку јавне расправе о буџету, Град Зајечар објављује позив за јавну расправу и нацрт одлуке о буџету који садржи и преглед пројеката капиталних издатака, као и програмске информације у којима су за наведене пројекте утврђени циљеви и показатељи учинка.

У позиву за јавну расправу грађани се позивају да дају предлоге, сугестије и коментаре на нацрт одлуке о буџету. Уз нацрт одлуке о буџету не објављују се додатна образложења или информације у вези са планом капиталних издатака. Достављање предлога, мишљења и сугестија било је предвиђено електронским путем на дате адресе електронске поште и у

⁸⁸ Чл. 11 ст. 2 Закона о локалној самоуправи.

⁸⁹ Чл. 40 Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 47/2018).

⁹⁰ Чл. 42 ст. 4 Закона о буџетском систему.

⁹¹ Одредбама чл. 47 ст. 3 Закона о буџетском систему.



писаном облику. Јавне расправе су почињале даном објављивања позива и трајале су по 15 дана.

Позиви за јавну расправу у поступку припреме буџета објављени су на интернет презентацији Града Зајечара у рубрици *тендери*, у којој се иначе објављују подаци о спровођењу јавних набавки. У јавној расправи која је спроведена у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину, достављене су три сугестије, односно предлога који нису имали утицај на измену плана капиталних улагања. У поступку припреме одлуке о буџету за 2022. годину, у току јавне расправе није достављен ниједан предлог, примедба или сугестија. Објављивање позива за јавну расправу у рубрици намењеној за јавне набавке може бити један од узрока изостанка предлога и сугестија.

Извештаји о спроведеним јавним расправама у којима су садржани и достављени предлози и одговори објављени су на интернет презентацији града Зајечара, на истој локацији где је објављен и позив за јавну расправу.⁹²

У поступку измене одлуке о буџету у току године, односно усвајања ребаланса буџета, Град Зајечар није спроводио поступке јавне расправе у делу планирања инвестиција.

Град Зајечар је у априлу 2022. године отпочео припрему Плана активности за укључивање грађана у процесу доношења одлука о трошењу средстава из сопственог буџета на територији града Зајечара за период од 2022–2025. године, којим је планирано дефинисање мера за укључивање грађана.⁹³

❖ Град Краљево

Због тога што се подаци потребни за припрему плана капиталних улагања достављају са значајним закашњењем, јавне расправе о буџету Града Краљева су одржане у децембру, односно значајно након рока који је буџетским календаром одређен за припрему нацрта одлуке о буџету.

Нацрт одлуке о буџету, који се објављује истовремено са позивом на јавну расправу, не садржи предложене капиталне пројекте као део програмске структуре буџета за које су доступне и програмске информације са циљевима и очекиваним ефектима пројеката. Преглед капиталних пројеката у нацрту одлуке о буџету града Краљева садржи само податке о називу пројекта и распореду планираних средстава за текућу и наредне две године. Уз нацрт одлуке о буџету, не објављују се додатна образложења или информације у вези са планом капиталних улагања.

Достављање предлога, мишљења и сугестија било је предвиђено електронским путем на дате адресе електронске поште и у писаном облику. Такође, предвиђено је представљање нацрта одлуке о буџету у делу планирања инвестиција одржавањем јавне седнице, последњег дана трајања јавне расправе.



За достављање примедби, предлога и сугестија прописан је и образац који се објављује заједно са нацртом одлуке о буџету. На овај начин јавност се упућује на то које је елементе садржаја потребно да садржи предлог, односно коментар, како би се адекватно размотрио. На овај начин уједно се повећава и ефикасност рада органа приликом његовог разматрања и умањује ризик да ће се достављени предлог одбацити као непотпун или нејасан.

⁹² Доступно на <http://www.zajecar.info/tenderi/846-javna-rasprava-o-nacrtu-odluke-o-budzetu-grada-zajecara-za-2021-godinu>.

⁹³ Активности се реализују у оквиру спровођења програма „Општински економски развој у Источној Србији“ Фаза 3 – Одговорне локалне финансије и учешће грађана.



Спровођење јавне расправе у поступку припреме буџета града Краљева за 2021. и 2022. годину трајало је по седам дана. У јавној расправи која је спроведена у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину достављена су два предлога, а у поступку припреме одлуке о буџету за 2022. годину у току јавне расправе достављено је осам предлога. Достављени предлози нису утицали на коначан предлог капиталних улагања.

Извештаји о спроведеној јавној расправи који садрже и достављене предлоге и одговоре на поднете предлоге објављени су на интернет презентацији Града Краљева, на истој локацији где је објављен и позив за јавну расправу.⁹⁴

Град Краљево поступак јавне расправе у делу који се односи на планирање инвестиција спроводи и приликом усвајања ребаланса буџета.

❖ Општина Инђија

Општинско веће општине Инђија као предмет јавне расправе о буџету утврдило је листу капиталних и других инвестиционих пројеката планираних за имплементацију у нацрт одлуке о буџету.⁹⁵ Ова листа садржи податке о називу пројекта, години почетка и завршетка пројекта и планираном износу средстава у периоду на који се буџет односи, као и податке о планираном извору финансирања. У поступку јавне расправе грађанима нису доступни остали подаци који ће бити садржани у нацрту одлуке о буџету због чега грађани нису упознати са циљевима и очекиваним ефектима спровођења капиталних пројеката.

Представљање нацрта плана капиталних и других инвестиционих пројеката у поступку припреме одлуке о буџету општине Инђија за 2022. годину спроведено је на састанку отвореном за јавност, који је одржан пет дана пре истека рока за спровођење јавне расправе. На овом састанку учествовали су представници месних заједница и одборничких група са којима су претходно одржани и састанци у циљу прикупљања предлога пројеката, док грађани нису узели непосредно учешће на овом састанку.

У току јавне расправе у поступку припреме одлуке о буџету за 2022. годину примљено је 55 предлога. Након одржане јавне расправе, спроведене су корекције предлога капиталних пројеката у складу са прихваћеним предлозима у оквирима расположивих средстава. На основу резултата јавне расправе из предлога капиталних улагања искључено је 14 пројекта, а у одлуку о буџету укључено је 15 пројекта који представљају нове предлоге у односу на претходно припремљени нацрт плана капиталних и других инвестиционих пројеката. Опређелена средства буџета за реализацију ових пројеката представљају 2,3% од укупно планиране вредности капиталних пројеката у 2022. години.

Обим и формат доступних података, као и изостанак додатних информација којима би се на разумљивијем начину грађанима приближио садржај нацрта одлуке о буџету, може бити један од узрока изостанка укључивања грађана у поступак јавне расправе, због чега учешће грађана код ЈЛС – субјеката ревизије није значајније утицало на план капиталних издатака буџета.

Препорука 11: Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара, Града Краљева и Општине Инђија да предузму мере у циљу бољег информисања грађана о садржају и очекиваним ефектима предложених капиталних издатака у поступку припреме одлуке о буџету.

Препорука 12: Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара и Општине Инђија да предузму мере у циљу обезбеђивања учешћа грађана у поступку припреме плана капиталних

⁹⁴ Документација у вези са јавном расправом објављује се у рубрици Огласна табла, доступно на <https://www.kraljevo.rs/arhiva-oglasna-tabla/>.

⁹⁵ Подаци о отвореној јавној расправи објављују се у рубрици *Актуелности/јавне расправе/актуелне јавне расправе*.



издатака који ће бити укључени у ребаланс одлуке о буџету, у случајевима када се ребалансом мења претходно усвојени план капиталних издатака, по поступку који је предвиђен за доношење буџета.

Налаз 2.2: Планирани приходи и примања буџета заснивају се и на претпоставкама и очекивањима која нису адекватно образложена и за које није извесно да ће се остварити



Приликом планирања прихода локална власт је у обавези да исте реално планира. Приликом припреме буџета мора се успоставити и равнотежа између приходне и расходне стране буџета, како би се обезбедила довољност очекиваних извора средстава за финансирање свих расхода и издатака који ће настати реализацијом планираних активности које су садржане у одлуци о буџету.

Процене и пројекције укупног износа прихода и примања спроводе се без посебног документовања утицаја датих макроекономских претпоставки, због чега у коначно утврђеном износу није могуће одвојити утицај прецизности процене остваривања прихода за четврти квартал од утицаја увећања по основу датих макроекономских претпоставки на коначно утврђен износ прихода и примања. Иако су одступања укупно планираног износа прихода и примања од стварно оствареног износа прихода и примања већа од дозвољеног одступања на основу датих макроекономских показатеља, у усвојеним одлукама о буџету није наведено да се приликом планирања укупних прихода и примања одступило од смерница за планирање прихода и примања која су прописане упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти. Због тога што приликом успостављања равнотеже између приходне и расходне стране буџета планирани износ прихода и примања буџета није усклађен са стварним могућностима за њихово остварење, ни планирани обим расхода и издатака није могао бити реализован.

Средства буџета јединице локалне самоуправе обезбеђују се из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом.⁹⁶ Врсте јавних прихода и примања које припадају буџету јединице локалне самоуправе којима се финансирају надлежности јединице локалне самоуправе утврђене су Законом о буџетском систему.⁹⁷

Законом о буџетском систему прописано је да буџетски приходи и примања морају бити у равнотежи са буџетским расходима и издацима.⁹⁸ Такође, прописано је да се у равнотежење буџета спроводи и током године, и то:

- одлуком којом се утврђују додатни приходи или умањење расхода и издатака, уколико се у току године донесе закон, пропис или други акт који за резултат има смањење планираних прихода или повећање планираних расхода и издатака буџета;
- ребалансом буџета који се доноси по поступку за доношење буџета и којим се смањују планирани расходи и издаци или уводе нови приходи, ако у току године дође до повећања расхода и издатака или смањења прихода.⁹⁹

Приликом планирања прихода, локална власт је у обавези да исте реално планира, полазећи од остварења прихода за три квартала у години у којој се врши планирање и њихове процене за задњи квартал те године, што представља основ за њихово увећање, при чему укупан раст прихода не сме да буде већи од пројектованог номиналног раста бруто домаћег производа за годину на коју се буџет односи. Изузетно, локална власт може планирати већи

⁹⁶ Чл. 5 Закона о финансирању локалне самоуправе.

⁹⁷ Чл. 25 ст. 1 Закона о буџетском систему.

⁹⁸ Чл. 5 ст. 7 Закона о буџетском систему.

⁹⁹ Чл. 47 ст. 1–3 Закона о буџетском систему.

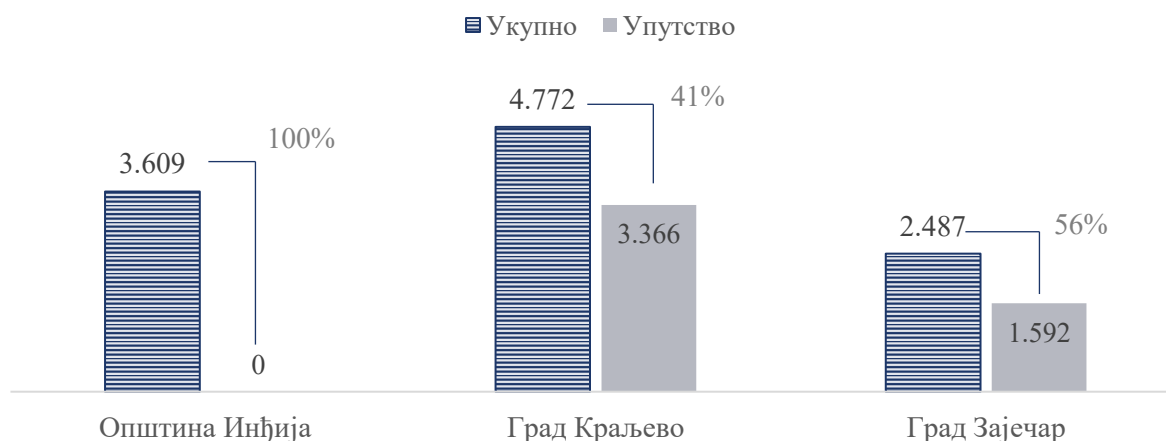


обим прихода, с тим што је у том случају дужна да у образложењу одлуке о буџету наведе разлоге за такво поступање, као и да образложи параметре (кретање запослености, просечне зараде, очекиване инвестиционе активности, промене у степену наплате пореза на имовину итд.) коришћене за пројекцију таквих прихода.¹⁰⁰

Процена износа прихода и примања буџета

Општина Инђија није процењивала приходе и примања буџета приликом припреме упутства за припрему одлуке о буџету. Коначно утврђени износи прихода и примања у одлукама о буџету Града Зајечара и Града Краљева одступају од пројекције прихода и примања које су садржане у упутствима за припрему предлога финансијских планова корисника буџета.

Графикон бр. 14: Преглед разлике између процењеног износа прихода и примања у одлуци о буџету за 2021. годину у односу на процену садржану у упутству за припрему одлуке о буџету за 2021. годину



Извор: ДРИ, на основу података ЈЛС – субјеката ревизије о процењеном износу прихода и примања за 2021. годину.

Настале разлике су резултат спроведених активности у периоду од достављања упутства за припрему одлуке о буџету до припреме нацрта одлуке о буџету, а које се односе на:

- ажурирање првобитних пројекција прихода и примања у складу са оствареним износом прихода за прва три квартала;
- увећање укупних прихода и примања по основу достављених података о очекиваном износу остварења сопствених прихода корисника буџета;
- увећање укупних прихода и примања по основу очекиваних наменских трансфера за реализацију пројеката, по основу донација и других прихода који нису били познати приликом састављања упутства;
- спроведено усаглашавање извора финансирања са исказаним потребама корисника буџета.

Обим и обухват спроведених корекција и одређивање нових извора прихода и примања различито су утицале на увећање укупних прихода и примања буџета од ЈЛС – субјеката ревизије.

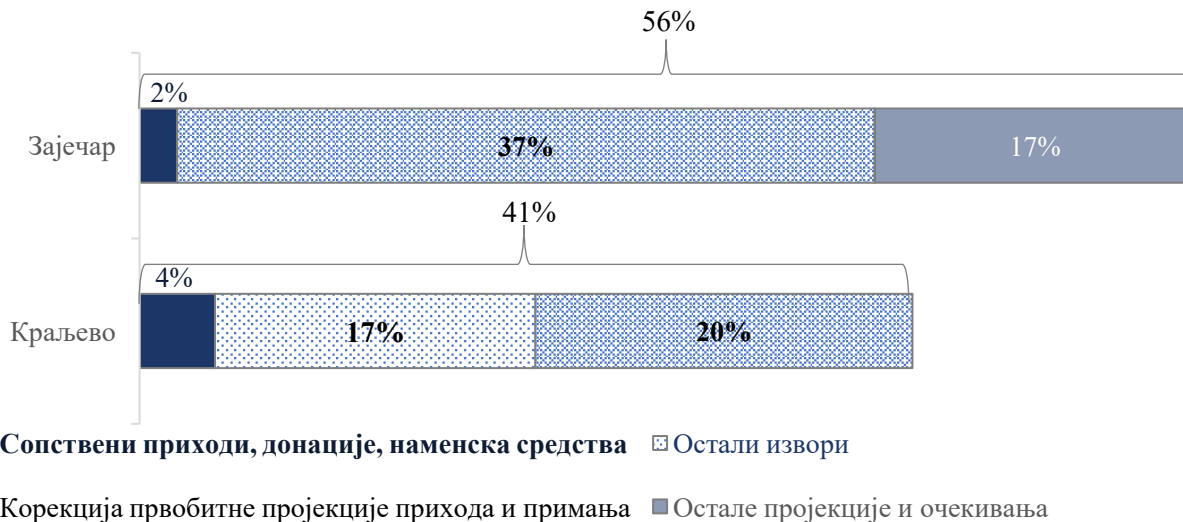
Органи надлежни за припрему нацрта одлуке о буџету код ЈЛС – субјеката ревизије приликом процене укупних прихода и примања користе податке о остварењу прихода и примања за прва три квартала, као и податке о очекиваној наплати прихода и примања за чију наплату су надлежни други органи. Пројекције очекиваних прихода и примања за четврти

¹⁰⁰ Смернице за планирање прихода садржане у упутствима за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2021. и 2022. годину.



квартал спроводе се без посебног документовања због чега није могуће одвојити утицај процене остваривања прихода за четврти квартал од утицаја увећања по основу датих макроекономских претпоставки на коначно утврђен износ прихода и примања.

Графикон бр. 15: Структура увећања укупних прихода и примања у поступку успостављања буџетске равнотеже приликом припреме одлуке о буџету Града Зајечара и Града Краљево за 2021. годину



Извор: ДРИ, на основу података Града Зајечара и Града Краљево о приходима и примањима за 2021. годину.

Коначна пројекција прихода и примања Града Зајечара већа је за 37% од првобитно утврђеног износа процењених прихода и примања буџета у упутству за припрему одлуке о буџету за 2021. годину. Као основ за корекцију, поред усаглашавања на основу података о реализацији прихода и примања за прва три квартала, наведена су и очекивања о отварању нових индустријских капацитета, што је резултирало увећању пројекције прихода по основу пореза на доходак, добити и капиталних добитака. Такође, део увећања заснован је на очекиваној додатној помоћи из буџета Републике Србије за превазилажење проблема текуће ликвидности буџета. Део ових пројекција заснован је на очекивањима за која у моменту достављања нацрта одлуке о буџету још увек није било извесно у ком периоду или у ком износу ће се реализовати.

Настала разлика између процењеног износа прихода и примања буџета у односу на процењени износ садржан у упутству за припрему буџета Града Краљево износи 20% и у највећој мери је резултат корекције пројектованог износа прихода и примања на основу остварења прихода и примања у прва три квартала. Остатак увећања процењеног износа прихода и примања односи се на пренета неутрошена средства из ранијих година која се планирају на основу очекиваног износа ових средстава који је намењен за реализацију програма уређивања грађевинског земљишта, а који неће бити утрошен до краја године, због чега се поново планира за потребе финансирања капиталних улагања у наредној години.

Општина Инђија је процењени износ прихода и примања буџета први пут утврдила приликом састављања нацрта одлуке о буџету. Износ прихода и примања који је садржан у нацрту одлуке о буџету одређен је у складу са износом прихваћених предлога потребних средстава за финансирање расхода и издатака корисника буџета. Иако орган надлежан за припрему нацрта одлуке о буџету анализира наплаћени износ прихода и примања за прва три квартала, процена укупних прихода и примања буџета није заснована на анализи оствареног износа прихода и примања, пројекцијама и увећањима у складу са датим макроекономским претпоставкама, већ су пројекције прилагођене исказаним потребама корисника.



Однос процењеног и оствареног износа прихода и примања

Поређењем планираног износа прихода и примања у одлукама о буџету ЈЛС – субјеката ревизије за 2021. годину и стварно оствареног износа прихода и примања у 2020. години, утврђена су одступања између пројекција и остварења.

Графикон бр. 16: Преглед одступања извршених пројекција за 2021. годину у односу на остварене приходе и примања за 2020. годину код ЈЛС – субјеката ревизије



Извор: ДРИ, на основу података Министарства финансија о оствареним и планираним износима прихода и примања јединица локалне самоуправе.

Иако су одступања укупно планираног износа прихода и примања од стварно оствареног износа прихода и примања већа од дозвољеног одступања на основу датих макроекономских показатеља у усвојеним одлукама о буџету за 2021. годину, ЈЛС – субјекти ревизије нису навели да се приликом планирања укупних прихода и примања одступило од смерница за планирање прихода и примања које су прописане упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти, нити су наведена образложења за значајна одступања у планираним износима прихода и примања.

Министарство финансија је у априлу 2021. године обавестило Општину Инђија и Град Зајечар о утврђеним одступањима од смерница за планирање прихода и примања и захтевало достављање образложења утврђених одступања, односно усаглашавање планираног износа прихода и примања са упутством за припрему одлуке о буџету (*поступање Министарства финансија у вези са контролом усаглашености донетих одлука о буџету са упутством детаљније је описано у [налазу 3.1](#)*).

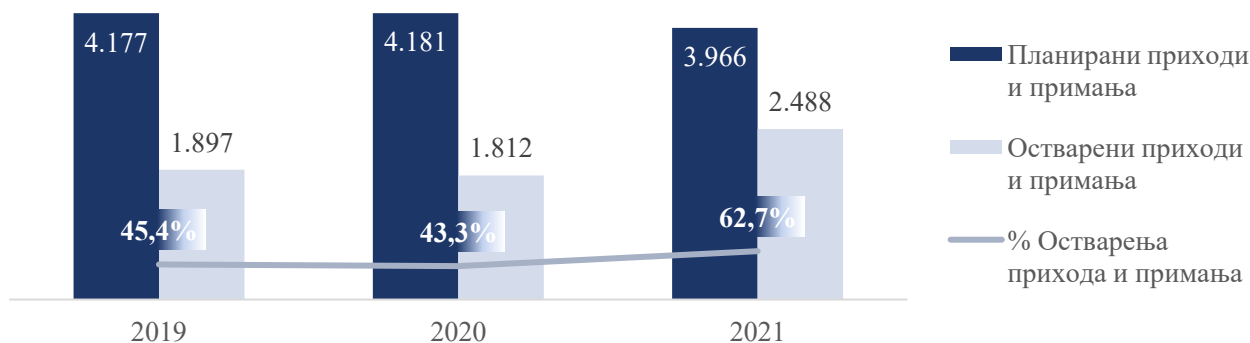
Град Зајечар је у јуну 2021. године, након достављеног обавештења Министарства финансија, ребалансом буџета извршио усклађивање планираног износа прихода и примања са смерницама за њихово планирање и у међувремену насталим околностима. Усклађивање је извршено тако што су умањени планирани износи пореских прихода и примања од продаје нефинансијске имовине, а за финансирање дела расхода и издатака издвојена додатна средства из нераспоређеног вишка прихода из ранијих година.

У вези са достављеним обавештењем, Општина Инђија је доставила образложење, али и поред усвојених шест ребаланса у 2021. години, планирани износ прихода и примања није усклађен.

Министарство финансија је и у претходним годинама обавештавало Општину Инђија о прецењеним планираним приходима и примањима буџета у односу на њихово остварење и одступање од смерница за планирање.



Графикон бр. 17: Преглед остварења буџета општине Инђија у периоду 2019–2021. године (износи у милионима динара)



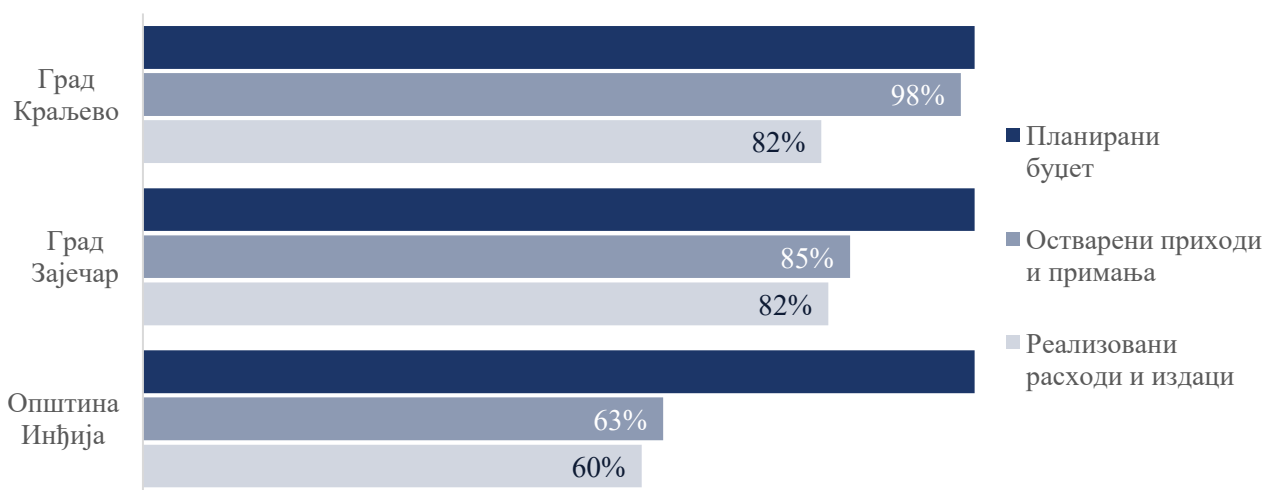
Извор: Подаци Министарства финансија о планираним и оствареним приходима и примањима јединица локалне самоуправе за период 2019–2021. године.

Непоступање у складу са смерницама за планирање одлуке о буџету локалне власти и одсуство усаглашавања планираног износа прихода и примања са њиховом реализацијом и поред усвајања више ребаланса буџета у току године одразило се на наставак тренда ниског степена остварења буџета Општине Инђија.

Општина Инђија је Министарству финансија у децембру 2021. године доставила захтев за доделу финансијских средстава из текуће буџетске резерве буџета Републике Србије по основу угрожене ликвидности буџета. Од тражених 70 милиона динара, Министарство финансија је општини Инђија одобрило додатни ненаменски трансфер у износу од 20 милиона динара.

Реалност планираних износа прихода и примања и њихов утицај на могућност извршења планираног обима расхода и издатака може се сагледати кроз однос планираног и оствареног износа прихода и примања и степен његове искоришћености за финансирање расхода и расхода.

Графикон бр. 18: Преглед односа планираног, оствареног и реализованог износа буџета за 2021. годину код ЈЛС – субјеката ревизије



Извор: ДРИ, на основу података о планираним и оствареним приходима и примањима и реализованим расходима и издацима за 2021. годину ЈЛС – субјеката ревизије.

Детаљнији преглед остварених прихода и примања ЈЛС – субјеката ревизије по изворима финансирања дат је у [Прилогу 4](#).



Одступања оствареног од планираног износа прихода и примања буџета код Града Зајечара и Општине Инђија утицала су на то да планирани обим расхода и издатака није могао бити реализован због тога што није усклађен са стварним могућностима за њихово финансирање у периоду на који се буџет односи.

Препорука 13: Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара, Града Краљево и Општине Инђија да предузму мере којима ће се обезбедити да се анализе пројекција прихода и примања адекватно документују и на тај начин обезбеде потребни подаци у случају потребе за образложењем одступања планираних износа прихода и примања у одлуци о буџету у односу на смернице за њихово планирање из упутства за припрему одлуке о буџету локалне власти.

Препорука 14: Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара и Општине Инђија да предузму мере којима ће обезбедити да се пројекције планираног износа прихода и примања врше на основу адекватних потврда о износима и периоду у коме се може очекивати њихово остварење.

Наказ 2.3: Обим и квалитет програмских информација не приказују адекватно какви учинци треба да се постигну у односу на планирана средства и период на који се буџет односи



Образложење одлуке о буџету садржи програмске информације у којима се наводе описи програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду спровођењем програма, програмских активности и пројеката, као и показатеље учинка за праћење постизања наведених циљева, од којих неки представљају родно одговорне циљеве. Квалитет и транспарентност програмског буџетирања огледа се у разradi програмских информација у одлукама о буџету.

Град Краљево и Општина Инђија нису обезбедили податке о планираним активностима на начин и у обиму који је потребан за потпуно исказивање програмских информација у образложењу одлуке о буџету. Такође, нису донели планове за поступно увођење родно одговорног буџетирања код корисника буџетских средстава за 2021. и 2022. годину, због чега нису утврђени родно одговорни циљеви нити су праћени доприноси програма, програмских активности или пројекта о остваривању родне равноправности. Град Зајечар није обезбедио да се подаци о циљним вредностима индикатора и очекиваном трајању активности доставе за све активности, нити је приликом ребаланса буџета разматрана релевантност претходно утврђених циљних вредности индикатора. Због тога што није обезбеђено да се у поступку припреме одлуке о буџету или ребаланса буџета достављају и одговарајући подаци о циљним вредностима индикатора и очекиваном трајању активности, програмске информације недостају или не одражавају стварне могућности за постизање учинака у односу на опредељени износ средстава и период у коме је планирано да се активности реализују.

1) Није обезбеђено да се приликом достављања предлога потребних средстава достављају потпуни подаци о циљевима, очекиваном трајању активности и циљним вредностима индикатора за све активности на које се предлог односи

Град Краљево није обезбедио да корисници буџетских средстава приликом достављања предлога потребних средстава достављају и податке о циљевима, индикаторима и циљним вредностима индикатора за активности на које се предлог односи. Општина Инђија је податке о циљевима, индикаторима и циљним вредностима индикатора за активности на које се предлог односи обезбедила за четвртину од укупног обима средстава буџета. Град Зајечар за део планираних активности није обезбедио податке о очекиваном трајању активности и циљним вредностима индикатора за средњорочни период, нити је приликом ребаланса буџета



разматрана релевантност претходно утврђених циљних вредности индикатора. Због тога што није обезбеђено да се у поступку припреме одлуке о буџету или ребаланса буџета достављају и одговарајући подаци о циљним вредностима индикатора и очекиваном трајању активности, програмске информације недостају или не одражавају стварне могућности за постизање учинака у односу на опредељени износ средстава и период у коме је планирано да се активности реализују.

Законом о буџетском систему уређено је да образложење буџета садржи образложење општег дела буџета и програмске информације, као и да програмске информације садрже описе програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава, циљеве који се желе постићи у средњорочном периоду спровођењем програма, програмских активности и пројеката, као и показатеље учинка за праћење постизања наведених циљева.¹⁰¹

Програмска структура буџета одређује се у поступку припреме одлуке о буџету, на основу предлога носилаца планирања који су надлежни за планирање потребних средстава за реализацију послова из свог делокруга. Упутством за израду програмског буџета прописан је начин успостављања програмске структуре буџета приликом преласка са линијског на програмски буџет. Приликом израде програмског буџета обавезно је поштовање прописане униформне програмске структуре буџета јединица локалне самоуправе. Квалитет и транспарентност програмског буџетирања огледа се у разradi програмских информација у одлукама о буџету, односно описа програма, програмских активности и пројеката, средњорочних циљева, као и показатеља учинка (индикатора) за праћење постизања наведених циљева. За униформне програме и програмске активности које спроводе, јединице локалне самоуправе утврђују циљеве на основу својих стратешких планова или планова развоја. Свака јединица локалне самоуправе утврђује и показатеље којима мери постизање специфичних циљева програма, програмске активности или пројекта који спроводи.¹⁰²

Упутством за израду програмског буџета утврђено је: да одговорна лица ажурирају описе, циљеве и показатеље учинка програма, програмских активности и пројеката за наредни средњорочни период, у складу са планираним активностима и средствима; да циљне вредности треба да буду реалне и остварљиве, али и такве да њихово остварење истовремено представља и одређени изазов и да се одређују се на основу постојећег стања (базне вредности) и реалне процене онога што се може остварити у одређеном периоду утрошком опредељеног износа.

Расположивост програмских информација у одлукама о буџету ЈЛС – субјеката ревизије резултат је обима и садржаја прикупљених података у поступку припреме одлуке о буџету.

Табела бр. 19: Упоредни преглед садржаја програмских информација у одлукама о буџету за 2021. годину код ЈЛС – субјеката ревизије

Опис		Град Зајечар	Град Краљево	Општина Инђија
Назив и шифра програма/програмске активности или пројекта		✓	✓	✓
Опис	Програма	✓	✓	х
	програмских активности	✓	✓	х
	Пројеката	✓	/	х
Циљ и индикатори помоћу којих се мери достизање циља		✓	✓	✓
Циљана вредност индикатора за годину на коју се буџет односи		✓	х	х

¹⁰¹ Чл. 28 ст. 5 и 6 Закона о буџетском систему.

¹⁰² Упутство за израду програмског буџета.



Опис		Град Зајечар	Град Краљево	Општина Инђија
Циљане вредности индикатора за средњорочни период	Програма	✓	x	x
	програмских активности	✓	x	x
Износ планираних средстава		✓	x	✓

Извор: ДРИ, на основу Одлука о буџету ЈЛС – субјеката ревизије за 2021. годину.

❖ Град Краљево

У поступку припреме одлука о буџету за 2021. и 2022. годину Града Краљева, орган надлежан за послове финансија није захтевао да корисници средстава податке о потребним средствима доставе и на обрасцима намењеним за програмско буџетирање. Подаци о потребним средствима достављени су у форми предлога финансијског плана који садржи податке о кориснику средстава, износу средстава по изворима и економској класификацији, шифри и називу програма, програмске активности и функције.

Град Краљево уз одлуку о буџету објављује програмске информације као засебан преглед. Програмске информације буџета Града Краљева садрже списак програма и програмских активности са подацима о одговорном лицу за њихово спровођење, описом програма, односно програмске активности, као и циљевима и индикаторима који су преузети из *Циљева програма и програмских активности и листе униформних индикатора за програмску структуру буџета – предлог за градове, општине и градске општине у Републици Србији*. Овај преглед саставља се у формату годишњег извештаја о оствареним учинцима и не садржи следеће програмске информације:

- податке о почетним и циљним вредностима наведених индикатора за период на који се буџет односи,
- изворе верификације,
- опредељени износ средстава за реализацију појединачних активности.

Због тога што није обезбеђено да се приликом достављања предлога потребних средстава достављају и подаци о циљевима, индикаторима и циљним вредностима индикатора за активности на које се предлог односи, програмске информације не садрже податке о томе какви учинци треба да се постигну у односу на планирана средства и период на који се буџет односи.

❖ Општина Инђија

У поступку припреме одлука о буџету за 2021. и 2022. годину општине Инђија, орган надлежан за послове финансија није од свих корисника средства обезбедио да податке о потребним средствима доставе и на обрасцима намењеним за програмско буџетирање. Подаци о циљевима, индикаторима и циљним вредностима индикатора за активности на које се предлог односи прикупљене су за четвртину од укупног обима средстава буџета,¹⁰³ због чега се у одлуци о буџету приказују само програмске информације које су расположиве за све кориснике, односно за све планиране активности.

Програмске информације буџета Општине Инђија садрже податке о планираном износу средстава и циљевима и индикаторима за програме и програмске активности који су преузети из *Циљева програма и програмских активности и листе униформних индикатора за програмску структуру буџета – предлог за градове, општине и градске општине у Републици Србији*. У програмским информацијама садржаним у одлуци о буџету Општине Инђија нису приказани:

¹⁰³ Предлог потребних средстава и на обрасцима за програмско буџетирање достављен је за активности на које се односи 25,9% укупног буџета.



- подаци о почетним и циљним вредностима наведених индикатора за период на који се буџет односи,
- извори верификације,
- лица одговорна за њихову реализацију,
- циљеви планираних пројеката са индикаторима (показатељима учинка) и циљним вредностима за период на који се одлука о буџету односи, изворима верификације и лицима одговорним за њихову реализацију.

Због тога што није обезбеђено да приликом достављања предлога потребних средстава сви корисници средстава достављају и податке о циљевима, индикаторима и циљним вредностима индикатора за активности на које се предлог односи, програмске информације не садрже податке о томе какви учинци треба да се постигну у односу на планирана средства и период на који се буџет односи.

❖ Град Зајечар

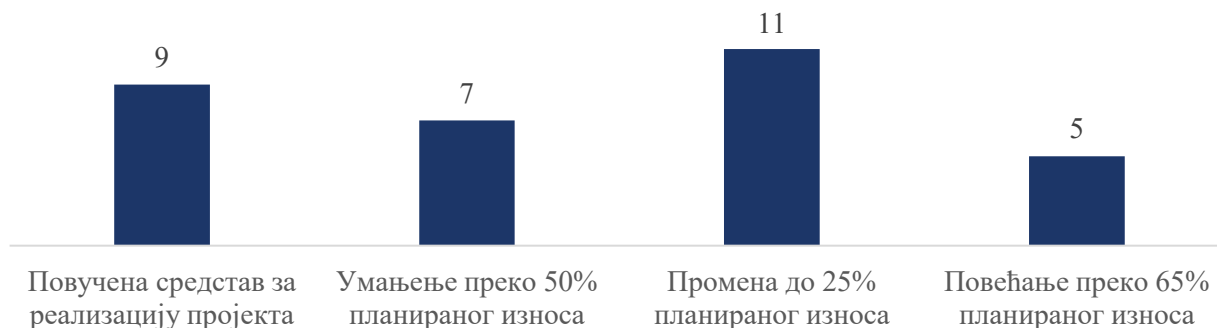
Град Зајечар је обезбедио да сви носиоци планирања своје предлоге потребних средстава у поступку припреме нацрта одлуке о буџету Града Зајечару достављају на обрасцима за програмско буџетирање.

У поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину није обезбеђено да сви достављени предлози програма, програмских активности и пројеката садрже потпуне и адекватне податке о планираним активностима. Програмске информације Одлуке о буџету Града Зајечара за 2021. годину:

- не садрже циљне вредности индикатора за средњорочни период за два програма и три програмске активности;
- за три програма имају исте циљеве, индикаторе и циљне вредности индикатора као и програмске активности које им припадају иако је планирано да се у оквиру тих програма реализују и друге програмске активности и пројекти;
- код девет пројеката немају усклађено време трајања пројекта и период за који су одређене циљне вредности индикатора.

Ребалансом одлуке о буџету Града Зајечара за 2021. годину мењан је износ средстава који је опредељен за реализацију програма, програмских активности и пројеката. Промена износа распоређених средстава извршена је код 15 програмских активности и 32 пројекта.

Графикон бр. 19: Преглед извршених промена у износу одобрених средстава пројеката усвојеним ребалансима буџета Града Зајечара у току 2021. године



Извор: ДРИ, на основу података Града Зајечара о променама усвојених ребаланса буџета за 2021. годину.

Приликом припреме ребаланса није разматрано да ли у складу са предложеним изменама планираног износа средстава и очекиваном динамиком реализације активности постоји потреба и за усклађивањем претходно утврђене вредности индикатора.



Код трећине индикатора програмских активности (42 индикатора) циљне вредности индикатора су исте за сваку годину у средњорочном периоду. Од укупно 41 пројекта за које је планирано да се реализују до краја 2021. године, њих 13 је поново планирано за реализацију и у 2022. години. Реализација планираних средстава за ове пројекте у 2021. години износи 28%.

Због тога што није обезбеђено да се у поступку припреме одлуке о буџету и ребаланса буџета достављају и одговарајући подаци о циљним вредностима индикатора и очекиваном трајању активности, програмске информације не одражавају стварне могућности за постизање учинака у односу на опредељени износ средстава и период у коме је планирано да се активности реализују.

Препорука 15: Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева да предузму мере којима ће обезбедити достављање података потребних за припрему програмског буџета приликом достављања предлога потребних средстава, тако да за све планиране активности буду расположиви подаци о опису програма, програмских активности и пројекта корисника средстава, циљевима који треба да се постигну тим активностима у средњорочном периоду, као и показатељима учинка, њиховим циљним вредностима и изворима верификације за праћење њихове реализације.

Препорука 16: Препоручујемо одговорним лицима Општине Инђија да предузму мере којима ће обезбедити да сви корисници средстава приликом достављања предлога потребних средстава достављају податке за припрему програмског буџета, како би подаци о опису програма, програмских активности и пројекта корисника средстава, циљевима који треба да се постигну тим активностима у средњорочном периоду, као и показатељима учинка, њиховим циљним вредностима и изворима верификације за праћење њихове реализације били расположиви за све планиране активности.

Препорука 17: Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара да предузму мере којима ће обезбедити да се у поступку припреме одлуке о буџету и ребаланса буџета достављају подаци о циљним вредностима индикатора и очекиваном трајању активности који су усклађени са реалним могућностима за постизање учинака у односу на опредељени износ средстава и период на који се буџет односи.

2) Град Краљево и Општина Инђија нису донели планове за поступно увођење родно одговорног буџетирања због чега нису утврђени и праћени родно одговорни циљеви

Град Краљево и Општина Инђија нису донели планове за поступно увођење родно одговорног буџетирања код корисника буџетских средстава за 2021. нити за 2022. годину, због чега нису утврђени родно одговорни циљеви нити су праћени доприноси програма, програмских активности или пројекта о остваривању родне равноправности.

Законом о буџетском систему прописано је да упутство за припрему буџета локалне власти које орган надлежан за послове финансија доставља директним корисницима буџетских средстава, поред осталог, садржи и начин на који ће се у образложењу исказати родна анализа буџета локалне власти.¹⁰⁴

Крајем 2015. године, у буџетски процес уведен је принцип родне равноправности који подразумева родну анализу буџета и реструктурирање прихода и расхода са циљем унапређења родне равноправности. У складу са Законом о буџетском систему, родно одговорно буџетирање примењује се на буџетске кориснике у складу са годишњим планом поступног увођења родно одговорног буџетирања, а у целини до доношења буџета Републике

¹⁰⁴ Чл. 40 ст. 2 тач. 7 Закона о буџетском систему.



Србије и буџета локалних власти за 2024. годину.¹⁰⁵ План поступног увођења родно одговорног буџетирања, односно број програма и број буџетских корисника, доноси орган надлежан за буџет јединице локалне самоуправе, у сарадњи са институцијама надлежним за унапређење родне равноправности, најкасније до 31. марта текуће године за наредну годину.¹⁰⁶

Упуством за припрему Одлуке о буџету локалне власти за 2021. годину указано је да је неопходно да надлежни орган локалне власти на годишњем нивоу донесе план поступног увођења родно одговорног буџетирања, којим ће одредити једног или више корисника буџетских средстава и један или више програма опредељеног буџетског корисника за који/које ће се дефинисати (на нивоу програма и/или програмске активности) најмање један родно одговоран циљ и одговарајући показатељи/индикатори који адекватно мере допринос циља унапређењу равноправности између жена и мушкараца.

❖ Град Зајечар

Град Зајечар је донео планове поступног увођења родно одговорног буџетирања у поступак припреме доношења одлуке о буџету којима је утврдио програме и буџетске кориснике који имају обавезу да дефинишу родно одговорне циљеве и одговарајуће индикаторе. Плановима утврђена обавеза дефинисања родно одговорних циљева и индикатора у поступку припреме Одлуке о буџету града Зајечара није се мењала током периода. Ова обавеза односила се на најмање један циљ на нивоу програма или програмске активности, уз настојање да се примени на оба нивоа и дефинисање најмање једног родног индикатора.

У упутствима за припрему буџета Града Зајечара за 2021. и 2022. годину, која су достављана директним корисницима буџетских средстава, није утврђен начин на који ће се у образложењу исказати родна анализа буџета локалне власти.

Табела бр. 20: Преглед утврђених родно одговорних циљева и индикатора у Одлуци о буџету Града Зајечара за 2021. годину

Називи програма	Број циљева програма	Број индикатора	Број циљева програмских активности	Број индикатора	Број циљева пројеката	Број индикатора
Локални економски развој	/	1	/	3	2	6
Основно образовање и васпитање	/	1	/	1	/	/
Средње образовање и васпитање	/	1	/	1	/	/
Социјална и дечија заштита	/	/	2	3	/	/
Развој спорта и омладине	/	/	1	2	2	2
Свега	/	3	3	8	4	8

Извор: ДРИ, на основу програмских информација садржаних у образложењу Одлуке о буџету града Зајечара за 2021. годину.

У односу на дату обавезу није заступљено дефинисање родно одговорних циљева за програме и програмске активности. Разлог за овако поступање је то што се приликом одређивања циљева за програме и програмске активности користе углавном предефинисани циљеви програма и програмских активности и листа униформних индикатора за програмску структуру буџета, без утврђивања додатних циљева који би представљали родно одговоран циљ.

Град Зајечар је у јуну 2021. године усвојио Локални акциони план за унапређивање положаја жена и родне равноправности града Зајечара за период 2021–2024. године. Одлуком

¹⁰⁵ У складу са Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 149/2020).

¹⁰⁶ Чл. 28 ст. 6 и 16[с7] Закона о буџетском систему.



о буџету за 2022. годину за Град Зајечар планиран је и пројекат који се односи на реализацију донетог плана у оквиру кога су одређена укупно три циља са два родно одговорна индикатора.

❖ Град Краљево

Град Краљево није донео планове за поступно увођење родно одговорног буџетирања код једног корисника или више корисника буџетских средстава за 2021. нити 2022. годину. Обавезе буџетских корисника у погледу исказивања родне анализе буџета утврдио је непосредно упутствима за припрему одлуке о буџету.

У програмским информацијама Одлуке о буџету Града Краљева за 2021. годину наведени су неки од индикатора циљева програма који могу представљати родно одговорне циљеве.

Табела бр. 21: Преглед утврђених родно одговорних циљева у Одлуци о буџету Града Краљева за 2021. годину

Називи програма	Број циљева програма	Број индикатора	Напомена
Локални економски развој	0	1	Нису утврђене циљне вредности индикатора
Основно образовање и васпитање	0	1	
Средње образовање и васпитање	0	1	
Социјална и дечија заштита	0	1	
Свега	0	4	

Извор: ДРИ, на основу програмских информација садржаних у образложењу Одлуке о буџету Града Краљева за 2021. годину.

За утврђене родно одговорне индикаторе нису дефинисане циљне вредности, а подаци о оствареном резултату у 2021. години обезбеђени су само за један од четири наведена индикатора. У поступку припреме одлуке о буџету за 2021. годину, обавеза се односила на четири програма у Градској управи Града Краљева и два индиректна корисника буџетских средстава, док се у поступку припреме одлуке о буџету за 2022. години ова обавеза односила на два програма у Градској управи Града Краљева.

Одсуство планова за поступно увођење родно одговорног буџетирања имало је за последицу негативан тренд у погледу броја програма и корисника који су у обавези да планирају средства и утврде циљне вредности индикатора којима се приказују и прате планирани доприноси активности остваривања родне равноправности.

❖ Општина Инђија

Упутствима за припрему одлуке о буџету општине Инђија за 2021. и 2022. годину, није утврђена обавеза једног корисника или више корисника буџетских средстава да приликом достављања предлога финансијских планова дефинишу најмање један родно одговоран циљ и одговарајуће индикаторе.

Општина Инђија је први план поступног увођења родно одговорног буџетирања у поступак припреме и доношење буџета донела 13. маја 2022. године. Донетим планом предвиђено је увођење родно одговорног буџетирања дефинисањем родних циљева и индикатора у оквиру три програма код Општинске управе Општине Инђија.

Због одсуства планова за поступно увођење родно одговорног буџетирања, нису утврђени родно одговорни циљеви, нити су праћени доприноси програма, програмских активности или пројекта остваривању родне равноправности.

Препорука 18: Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева да предузму мере којима ће обезбедити доношење плана поступног увођења родно одговорног буџетирања, на основу кога



ће се у поступку припреме одлуке о буџету адекватно планирати активности са циљем унапређења родне равноправности.

Препорука 19: Препоручујемо одговорним лицима Општине Инђија да предузму мере којима ће обезбедити да се у поступку припреме одлуке о буџету адекватно планирају активности са циљем унапређења родне равноправности, у складу са годишњим планом поступног увођења родно одговорног буџетирања.

ЗАКЉУЧАК 3: Контрола и праћење које спроводи Министарство финансија успешно откривају одступања донетих одлука о буџету од смерница за њихову припрему, али је потребно предузети ефикасније мере за њихово отклањање како би се смањило ризик од њиховог понављања

Наш циљ био је да одговоримо на треће ревизијско питање, односно да утврдимо да ли контрола и праћење које спроводи Министарство финансија доприносе ефикаснијем и ефективнијем планирању буџета јединица локалне самоуправе.

Министарство финансија има надлежности за припрему упутства на основу кога локалне власти припремају своје одлуке о буџету, прати и анализира планиране и остварене износе приходне и расходне стране буџета локалних власти. Допринос Министарства финансија ефикаснијем и ефективнијем планирању буџета јединица локалне самоуправе огледа се, између осталог, у спровођењу контроле усаглашености донетих одлука о буџету у циљу утврђивања њихове усаглашености са смерницама за њихово планирање које су садржане у упутству за израду одлуке о буџету локалне власти и предузимању мера за отклањање откривених неусаглашености.

Како бисмо утврдили да ли успостављени систем праћења и контроле донетих одлука о буџету јединица локалне самоуправе ефикасно отклања откривене неусаглашености, у поступку ревизије испитивали смо: на који начин и у ком обиму се спроводе контроле усаглашености, какви су резултати спроведених контрола, да ли се на основу резултата спроведених анализа предузимају мере за отклањање неусаглашености и какви су резултати постигнути на основу спроведених мера.

Закључак смо донели на основу следећег налаза:

3.1. Успостављени систем праћења и контроле ефикасан је у откривању неусаглашености донетих одлука о буџету, али мере које се предузимају обезбеђују делимично отклањање откривених неусаглашености, што увећава ризик од њиховог понављања.

Налаз 3.1: Успостављени систем праћења и контроле је ефикасан у откривању неусаглашености донетих одлука о буџету, али мере које се предузимају обезбеђују делимично отклањање откривених неусаглашености, што увећава ризик од њиховог понављања



Јединице локалне самоуправе су у обавези да своју одлуку о буџету припреме у складу са смерницама из Упутства за израду одлуке о буџету локалне власти које је доставило Министарство финансија и да одлуку о буџету са образложењем доставе Министарству финансија. Уколико одлука о буџету локалне власти буде супротна смерницама из упутства, министар може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица, до момента док се одлука о буџету не усклади са упутством.

Спроведене оцене усаглашености донетих одлука о буџету са датим смерницама за њихову припрему које спроводи Министарство финансија указују на то да значајан број донетих



одлука о буџету није усаглашен са смерницама из упутства за њихову припрему. Одступање од смерница које није адекватно образложено откривено је код половине од укупног броја донетих одлука о буџету за 2021. годину. У току 2021. године није било предузимања мера привремене обуставе трансфера због неусклађености одлука о буџету или непоступања у складу са захтевом Министарства финансија, а одступања нису отклоњена код 44 од укупно 73 јединице локалне самоуправе код којих су откривена одступања (60%). На крају 2021. године одступања остварених, односно реализованих од планираних износа, била су значајнија код јединица локалних самоуправа код којих уочена одступања нису или су само делимично отклоњена. Због тога што начин коришћења резултата спроведених анализа за предузимање мера у циљу отклањања утврђених одступања није ближе уређен и изостаје примена мера у зависности од тога да ли су, када и како јединице локалне самоуправе поступиле на основу достављених обавештења о постојању неусклађености донетих одлука о буџету са упутством, део откривених неусаглашености остао је неисправљен, што повећава и ризик од поновног одступања.

У складу са одредбама Закона о буџетском систему, министар надлежан за послове финансија доставља упутство за припрему одлуке о буџету локалној власти, које садржи:

- основне економске претпоставке и смернице за припрему одлуке о буџету локалне власти;
- методологију израде одлуке о буџету локалне власти;
- методологију израде предлога финансијског плана корисника средстава буџета локалне власти.¹⁰⁷

Упутства за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2021. и 2022. годину садрже детаљније инструкције за планирање прихода и примања, односно расхода и издатака буџета локалне власти. У складу са упутством, приликом планирања обима средстава, односно лимита расхода и издатака за сваког буџетског корисника, локални орган управе надлежан за финансије мора реално да их планира, у складу са законом, односно да пође од њиховог извршења у овој години, као и планираних политика у наредном периоду. Такође, прописана је и обавеза реалног планирања прихода, при чему је у том случају дужна да планира раст који је већи од оног који је у складу са ограничењима која су дата основним макроекономским показатељима и да у образложењу одлуке о буџету наведе разлоге за такво поступање, као и да образложи параметре (кретање запослености, просечне зараде, очекиване инвестиционе активности, промене у степену наплате пореза на имовину итд.) коришћене за пројекцију таквих прихода.

Уколико одлука о буџету локалне власти буде супротна смерницама из упутства, у делу којим се локалној власти дају смернице за планирање укупног обима прихода, масе средстава за плате, броја запослених и субвенција у одлуци о буџету, министар може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица, до момента док се одлука о буџету не усклади са упутством.¹⁰⁸

Поштовање рокова за достављање одлуке о буџету Министарству финансија

Упутствима за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2021. и 2022. годину утврђена је обавеза локалне власти да одлуку о буџету са образложењем достави Министарству финансија у писаној форми, као и у електронској форми (у Ехсел табели).

¹⁰⁷ Одредбе чл. 31 и 36 Закона о буџетском систему.

¹⁰⁸ Чл. 36а ст. 3 Закона о буџетском систему.



Буџетским календаром прописано је да се одлука о буџету доставља Министарству финансија најкасније до 25. децембра.¹⁰⁹

Јединице локалне самоуправе су приликом достављања одлука о буџету за 2021. и 2022. годину углавном користиле више времена у односу на време које је буџетским календаром предвиђено за ову активност.

Табела бр. 22: Преглед поштовања буџетског календара приликом доношења и достављања усвојених Одлука о буџету локалне власти за 2021. и 2022. годину Министарству финансија

Година на коју се одлука о буџету односи	У складу са буџетским календаром				Одлука о буџету достављена након истека рока прописаног буџетским календаром	
	Број одлука о буџету донетих у року	Број ЈЛС којима је требало до 5 дана за достављање одлуке	Одлука о буџету достављена у року		Број	Просечан период потребан за достављање
			Број	Просечан период потребан за достављање		
2021. година	97	13	42	7,1 дана	103	16,5 дана
2022. година	102	24	34	7,4 дана	111	13,7 дана

Извор: ДРИ, на основу података Министарства финансија о датуму усвајања и достављања одлука о буџету јединица локалне самоуправе за 2021. и 2022. годину.

Приликом достављања одлуке о буџету Министарству финансија, преко 70% од укупног броја јединица локалних самоуправа нису испоштовале рок који је прописан буџетским календаром. Ово одступање је само делимично последица непоштовања буџетског календара приликом усвајања одлуке о буџету јер је број јединица локалних самоуправа које су одлуку о буџету доставиле у прописаном року знатно мањи у односу на број јединица локалне самоуправе које су одлуке о буџету усвојиле у складу са буџетским календаром.

Утицај благовременог достављања одлуке о буџету на контролу њене усаглашености са смерницама из упутства за припрему буџета локалне власти знатно је смањен са почетком рада новог информационог система за праћење, контролу и извештавање о извршењу буџета јединица локалних самоуправа (ИСИБ АП ЈЛС) у оквиру Управе за трезор.



Почетком 2021. године, у оквиру Управе за трезор почео је са радом нови информациони систем за праћење, контролу и извештавање о извршењу буџета јединица локалних самоуправа (ИСИБ АП ЈЛС). Систем пружа увид у унете садржаје из Одлука о буџету јединица локалних самоуправа, увид о расположивим средствима по утврђеним апропријацијама, као и контролу извршења до износа расположивих апропријација. Праћење, контрола и извештавање врше се по свим елементима буџетске класификације у складу са чланом 29 Закона о буџетском систему и обезбеђује се дневно праћење и онемогућава се реализација плаћања која нису у складу са расположивим износима на апропријацијама, а да се при томе не ремети надлежност јединица локалних самоуправа у извршавању буџета.¹¹⁰

Јединице локалне самоуправе након доношења одлуке о буџету обавезне су да исте читају у ИСИБ АП ЈЛС. Ово се спроводи уносом података о разделима, главама, програмима, програмским активностима и пројектима, чиме се успоставља структура буџета, након чега се читавају подаци о апропријацијама. За тачност података који се уносе у ИСИБ АП ЈЛС, односно за то да исти у свему одговарају усвојеној Одлуци о буџету, изменама и допунама Одлуке о буџету (ребалансу) или акту о привременом финансирању, одговорне су локалне самоуправе.

¹⁰⁹ Чл. 31 Закона о буџетском систему.

¹¹⁰ Упутство за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2022. годину и пројекција за 2023. и 2024. годину.



Достављене одлуке о буџету користе се за потврду поштовања буџетског календара приликом усвајања одлуке о буџету, док се подаци о планираним и оствареним приходима и примањима, као и планираним и извршеним расходима и издацима преузимају из информационог система ИСИБ АП ЈЛС.

Усаглашеност донетих одлука о буџету јединица локалне самоуправе са упутством за њихову припрему

Анализа усаглашености достављених одлука о буџету локалне власти у смислу праћења усаглашености и провере поштовања смерница из Упутства за припрему одлуке о буџету локалних власти, спроводи се у Сектору буџета, у оквиру Групе за систем финансирања локалне власти и Групе за систем финансирања плата.

Министарство финансија није интерним процедурама или другим интерним актом ближе уредило обим и начин спровођења анализе усклађености донетих одлука о буџету са смерницама.

Контрола усклађености одлуке о буџету са смерницама за њихову припрему спроводи се као део анализа које се континуирано спроводе у Сектору буџета, о чему се састављају извештаји на месечном нивоу. Ове анализе обухватају контролу и праћења планских вредности и реализације одлука о буџету локалне власти које се спроводе на основу података о:

- планираним и оствареним приходима и примањима;
- планираним и извршеним расходима и издацима;
- висини кредитног задужења;
- неизмиреним обавезама преко законског рока.

На основу спроведене анализе сачињава се преглед стања буџета одређене јединице локалне самоуправе који је део месечног табеларног прегледа збирног стања буџета јединица локалне самоуправе који се доставља руководиоцу Сектора буџета. Овај преглед за сваку јединицу локалне самоуправе садржи податке о одступањима планираног износа прихода и примања, односно расхода и издатака од остварених, односно реализованих износа у претходној години, планираном буџетском дефициту, односно суфициту, као и податке о текућој реализацији планских вредности одлуке о буџету, кредитном задужењу и неизмиреним обавезама преко законског рока. На овај начин месечне анализе обухватају и све промене које су до тог тренутка настале а односе се на усвојене ребалансе буџета, преусмеравање апропријација и друге измене које су утицале на износ и распоред планираних средстава буџета.

На основу спроведених анализа, Група за систем финансирања локалне власти је у 2021. години јединицама локалне самоуправе достављала обавештења о потреби за одређеним усаглашавањима донетих одлука о буџету са смерницама за њихову припрему. Обавештења су достављана углавном у априлу и мају 2021. године, односно након истека првог тромесечја. Према образложењу руководиоца групе и лица задужених за праћење и анализу, овај период користи се за праћење стварног одступања од планираних износа и објективније сагледавање реалности планираних износа. У одлукама о буџету углавном изостаје образложење одступања планираних износа од смерница за планирање, што је један од разлога због чега је потребно праћење остварења и реализације ради процене реалности планираних износа.

У току 2021. године, Министарство финансија је упутило захтеве за достављањем додатних образложења у вези са усвојеном одлуком о буџету у 73 јединице локалне самоуправе.



Министарство финансија не доноси посебну оцену о усклађености одлуке о буџету локалне власти са смерницама за њену припрему, већ на основу података из месечних анализа обавештава јединице локалне самоуправе да је анализом утврђено да су на приходној и/или расходној страни буџета, на трећем нивоу економске класификације, планирана већа средства у односу на њихову реализацију у 2020. години и/или да је планирани буџетски дефицит већи од прописаног, а да при томе такво поступање није адекватно образложено у одлуци о буџету.

Графикон бр. 20: Преглед резултата спроведених анализа усаглашености одлуке о буџету за 2021. годину са смерницама из упутства за припрему одлуке о буџету локалне власти



Извор: ДРИ, на основу података Министарства финансија о послатим захтевима за достављање образложења одступања донете одлуке о буџету за 2021. годину.

Од јединица локалне самоуправе код којих су утврђени недостаци захтевано је усаглашавање одлука о буџету са смерницама из упутства за њихову припрему, односно достављање следећих образложења одступања:

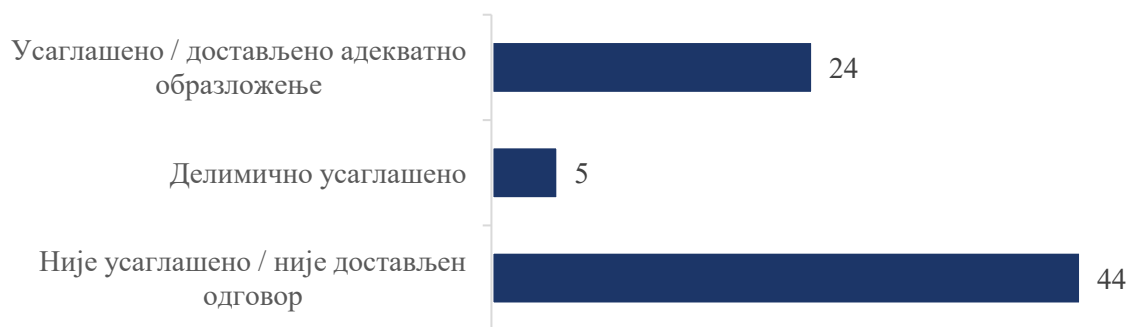
- у вези са приходима – на основу чега је планиран износ, при чему је неопходно за свако увећање доставити параметре који су коришћени за пројекцију наведеног увећања (нпр. кретање запослености, просечне зараде, очекиване инвестиционе активности, промене у степену наплате пореза на имовину итд.);
- у вези са примањима – на основу чега је планиран износ примања, као и када се може очекивати прилив средстава по овом основу;
- у вези са расходима и издацима – структуру обавеза и појединачне износе конта на којима су уочена увећања, као и разлоге увећања планираних износа расхода и издатака у 2021. години у односу на извршење у 2020. години.

Након достављања обавештења, односно захтева, комуникација је настављана електронским путем или организовањем састанака на којима је указивано на недостатке и разматране су могућности за њихово превазилажење.

Јединице локалне самоуправе код којих је уочено одступање одлука о буџету за 2021. годину од смерница из упутства за припрему буџета локалне власти различито су поступале, што је утицало и на резултате предузетих мера.



Графикон бр. 21: Резултати предузетих мера на усаглашавању одлука о буџету за 2021. годину са смерницама из упутства за припрему буџета локалне власти



Извор: ДРИ, на основу података Министарства финансија о поступању јединица локалне самоуправе на основу достављених обавештења у 2021. години.

Министарство финансија није у току 2021. године вршило привремено обустављање преноса трансферних средстава из буџета Републике Србије, односно припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит правних лица, до момента док се одлука о буџету не усклади са упутством.

Графикон бр. 22: Преглед реализације и остварења буџета јединица локалних самоуправа у 2021. години, разврстаних према усклађености одлуке о буџету са смерницама



Извор: ДРИ, на основу података Министарства финансија о планираним и оствареним износима за 2021. годину.

Спроведена анализа остварења, односно реализације буџета, зависно од тога да ли су утврђене неусаглашености одлуке о буџету и да ли су утврђене неусаглашености образложене или исправљене, потврђује да су одступања остварених, односно реализованих од планираних износа значајнија код јединица локалних самоуправа код којих уочена одступања нису или су само делимично отклоњена и постоји ризик од њиховог понављања (за утицај одсуства примене мера погледати образложење поступања у налазу 2.2).

Због тога што начин коришћења резултата спроведених анализа за предузимање мера у циљу отклањања утврђених одступања није ближе уређен и изостаје примена мера у зависности од тога да ли су, када и како јединице локалне самоуправе поступиле на основу достављених обавештења о постојању неусклађености донетих одлука о буџету са упутством, део откривених неусаглашености остао је неисправљен, што повећава и ризик да ће се одступања поновити

Препорука 20: Препоручујемо одговорним лицима Министарства финансија да предузму мере у циљу ближег уређивања поступка провере усаглашености донетих одлука о буџету локалних власти са упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти, а нарочито начин



документовања и рокове за извештавање о резултатима спроведених анализа усаглашености.

Препорука 21: Препоручујемо одговорним лицима Министарства финансија да на основу резултата спроведених анализа обезбеде предузимање адекватних мера у циљу ефикасног отклањања значајних неусаглашености одлука о буџету са упутством за њихову припрему и смањења ризика од њиховог поновног настанка.

ЗАКЉУЧАК 4: Због тога што донете одлуке о буџету не садрже адекватне податке о очекиваним учинцима и није обезбеђено адекватно праћење и извештавање о учинцима буџета, ни извештаји о оствареном учинку не пружају адекватне информације о ефектима који су постигнути реализацијом буџета

Наш циљ био је да одговоримо на четврто ревизијско питање, односно да утврдимо да ли јединице локалне самоуправе одлуку о буџету користе као инструмент за унапређење ефективности и ефикасности коришћења средстава.

У програмском буџету акценат је на учинку активности финансираних из буџета. Информације о учинку користе се за унапређење ефективности и ефикасности јавне потрошње, као и квалитета јавних услуга.¹¹¹ Како би одлука о буџету била инструмент за унапређење ефективности и ефикасности коришћења средстава, неопходно је да се осим успостављања циљева успостави и адекватно праћење и извештавање о учинку. Под адекватним праћењем и извештавањем о учинку у циљу унапређења ефикасности и ефективности коришћења средстава сматрали смо да је успостављена организација праћења и извештавања о учинцима која обезбеђује потпуно и благовремено извештавање о оствареном учинку и да извештаји о учинку садрже адекватна образложења насталих одступања у оствареним учинцима како би се могли користити за предузимање мера у циљу продуктивнијег коришћења средстава.

Испитивали смо да ли су ЈЛС – субјекти ревизије обезбедили праћење и извештавање о учинцима и да ли ти извештаји садрже потребне податке за адекватно извештавање надлежних органа, предузимање мера за продуктивније коришћење средстава и информисање јавности о ефектима који су постигнути реализацијом буџета.

Закључак смо донели на основу следећих налаза:

- 4.1 Град Краљево и Општина Инђија нису обезбедили адекватно праћење и извештавање о учинцима због чега нису расположиви подаци о томе какви су резултати остварени реализацијом буџета;
- 4.2. Извештаји о оствареном учинку не пружају адекватне информације о ефектима који су постигнути реализацијом буџета.

Налаз 4.1: Град Краљево и Општина Инђија нису обезбедили адекватно праћење и извештавање о учинцима због чега нису расположиви подаци о томе какви су резултати остварени реализацијом буџета



Праћење спровођења програма је пословни процес у надлежности корисника буџета у ком се прикупљају, обједињују, анализирају и евидентирају релевантне информације о томе како се програми, односно програмске активности и пројекти као компоненте програма, спроводе у односу на очекиване резултате. Директни корисници буџета локалне власти су у обавези да доставе годишњи извештај о учинку програма локалном органу управе надлежном за финансије, заједно са годишњим финансијским извештајем.

¹¹¹ Упутство за израду програмског буџета.



Одговорности и начин прикупљање и обједињавања података о реализацији програма, програмских активности и пројеката и достављање података и извештаја о оствареним учинцима није ближе уређена актима ЈЛС – субјеката ревизије. Годишњи извештаји о оствареном учинку буџета Града Краљева обезбеђени су за програмске активности на које се односи 24% укупно реализованих средстава буџета. Извештаји о оствареном учинку буџета Општине Инђија обезбеђени су за програмске активности и пројекте на које се односи 3,9% укупно реализованих средстава. Због тога што није обезбеђено праћење и прикупљање података о оствареним вредностима индикатора од свих корисника и за све активности, нису расположиви подаци о оствареним резултатима потребни за анализу односа реализованих и планираних средстава спровођења активности у контексту остварених учинака.

Начин праћења и извештавања о учинку програмског буџета уређен је Упутством за праћење и извештавање о учинку програма. Уређење праћења и извештавања представља надоградњу система за планирање и израду програмског буџета која учесницима омогућава да информације о оствареним учинцима програма користе за унапређење ефикасности и ефикасности јавне потрошње, као и квалитета јавних услуга.

Праћење спровођења програма је пословни процес у надлежности корисника буџета у ком се прикупљају, обједињују, анализирају и евидентирају релевантне информације о томе како се програми, односно програмске активности и пројекти као компоненте програма, спроводе у односу на очекиване резултате. У праћењу и извештавању о учинку програма на организован начин, учествују представници свих организационих јединица у саставу корисника буџета. У циљу ефикасности и ефикасности овог поступка, потребно је успоставити организациону структуру са јасно дефинисаним надлежностима и одговорностима, прецизирати кораке у поступку, као и канале комуникације и размене информација. Лица одговорна за програме, програмске активности и пројекте одговорна су и за поређење циљних и остварених вредности показатеља учинка, као и планираних и утрошених средстава за спровођење програма, програмске активности или пројекта. При томе се пружа појашњење евентуалних одступања, односно напредака у достизању циљних вредности. Истовремено се стварни расходи спровођења програмских активности и пројеката пореде са расходима планираним у буџету и анализирају у контексту остварених учинака.¹¹²

Корисници буџета локалне власти достављају локалном органу управе надлежном за финансије:

- полугодишњи извештај о учинку - заједно са предлогом финансијског плана у поступку припреме одлуке о буџету и
- годишњи извештај о учинку - заједно са годишњим финансијским извештајем.

❖ Град Зајечар

Поступак извештавања о учинку буџета Града Зајечара није уређен посебним актом већ се спроводи директном применом Упутства за праћење и извештавање о учинку програма. Процес се иницира достављањем захтева свим корисницима буџетских средстава и носиоцима реализације програма, програмских активности и пројеката за достављањем података о оствареним вредностима индикатора на обрасцима у које су претходно унети подаци о финансијској реализацији на нивоу активности. Процедура је иста приликом прикупљања полугодишњих и годишњих извештаја о учинку.

Надлежни орган Градске управе Града Зајечара обједињује податке о оствареним учинцима које су доставили индиректни корисници средстава у оквиру одговарајућег програма и обједињене податке за програм и програмске активности и пројекте који му

¹¹² Упутство за праћење и извештавање о учинку програма.



припадају доставља Одељењу за финансије. За део програма обједињавање података о оствареним учинцима на нивоу програма спроводи Одељење за финансије у сарадњи са лицима надлежним за реализацију активности.

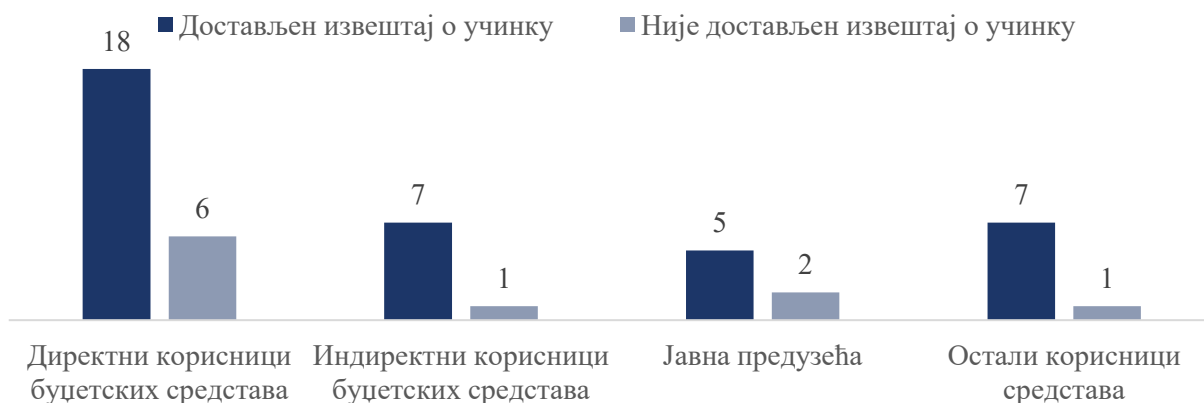
Одељењу за финансије достављени су годишњи извештаји о учинку за 2021. годину за све активности за које су одлуком о буџету за 2021. годину одређене циљне вредности индикатора, односно за 16 програма, 38 програмских активности и 67 пројеката садржаних у Одлуци о буџету Града Зајечара за 2021. годину.

❖ Град Краљево

Извештаји о учинку буџета Града Краљево прикупљају се од корисника средстава на захтев Одељења за привреду и финансије у поступку припреме нацрта одлуке о буџету и нацрта одлуке о завршном рачуну буџета.

Извештаји о оствареним учинцима прикупљају се од корисника средстава и лица која су програмским информацијама које се објављују уз одлуку о буџету одређена као одговорна за реализацију програма и програмских активности. За одговорна лица одређени су руководиоци и одговорна лица органа, индиректних буџетских корисника, јавних предузећа и других корисника средстава који учествују у реализацији програмских активности. Обавезе ових лица у смислу утврђивања одговорности, начина и рокова за достављање података и извештаја о оствареним учинцима, односно прикупљање и обједињавање података о реализацији програма и програмских активности нису ближе уређене.

Графикон бр. 23: Преглед броја програмских активности Града Краљево за које су прикупљени годишњи извештаји о учинку за 2021. годину, према одговорности за достављање извештаја



Извор: ДРИ, на основу података Града Краљево о извештавању о учинцима за 2021. годину.

Полугодишњи извештаји о оствареним учинцима буџета Града Краљево за 2021. годину прикупљени су за 36 програмских активности и 13 програма, док су годишњи извештаји прикупљени за десет програма и 37 програмских активности. У достављеним годишњим извештајима о учинцима, остварене вредности индикатора наведене су код 29 програмских активности на које се односи 24% укупно реализованих средстава док су код осталих програмских активности наведени само подаци о реализованом износу средстава, без података о оствареној вредности индикатора.

❖ Општина Инђија

Извештаји о оствареном учинку буџета Општине Инђија прикупљају се од корисника средстава у поступку припреме нацрта одлуке о буџету и нацрта одлуке о завршном рачуну буџета. Општина Инђија није ближе уредила одговорности и начин прикупљања и обједињавања података о реализацији програма, програмских активности и пројеката и достављање података и извештаја о оствареним учинцима.



Полугодишњи извештаји који садрже податке о оствареном учинку буџета Општине Инђија за 2021. годину прикупљени су од два индиректна корисника буџетских средстава на које се односе три програмске активности, док су годишњи извештаји о оствареним учинцима прикупљени од четири корисника средстава за укупно шест програмских активности и три пројекта на које се односи 3,9% укупно реализованих средстава.

Због тога што није обезбеђено праћење и прикупљање података о оствареним вредностима индикатора од свих корисника и за све активности, нису расположиви подаци о оствареним резултатима потребни за анализу односа стварних и планираних расхода спровођења активности у контексту остварених учинака.

Препорука 22: Препоручујемо одговорним лицима Града Краљева и Општине Инђија да предузму мере у циљу ближег уређивања одговорности, начина и рокова за достављање података и извештаја о оствареном учинку, односно прикупљања података о реализацији програма, програмских активности и пројекта, којима ће обезбедити благовремену доступност и расположивост извештаја о оствареном учинку, изворима верификације и разлозима одступања за све планиране активности.

Налаз 4.2: Извештаји о оствареном учинку не пружају адекватне информације о ефектима који су постигнути реализацијом буџета



Буџетски корисници дужни су да на својим интернет страницама објављују годишње финансијске извештаје и годишњи извештај о учинку програма, у складу са општим правилима о транспарентности. Надлежни извршни орган и скупштина локалне власти разматрају годишње извештаје о учинку програма приликом доношења одлука о завршном рачуну буџета локалне власти. Уколико постоје значајна одступања између циљне и остварене вредности показатеља, наводе се разлози и околности које су довеле до таквих резултата.

Годишњи извештај о учинку буџета Града Краљева за 2021. годину не садржи податке о оствареним вредностима утврђених индикатора учинка за програмске активности на које се односи 74% реализованог буџета, док су образложење реализације програмских активности, остварена вредност учинка и податак о извору верификације обезбеђени за програмске активности на које се односи 7,5% укупно реализованог буџета за 2021. годину. Подаци о финансијској реализацији буџета Општине Инђија на нивоу програмских активности и пројекта указују на то да реализовани обим расхода и издатака значајно одступа од планираног, али годишњи извештај о учинцима не садржи информације о оствареном учинку, нити разлоге и образложења значајних одступања у реализацији на нивоу активности. Извештај о учинку буџета Града Зајечара за део активности на које се односи 8% реализованог буџета не садржи податке о разлозима одступања остварених од циљних вредности индикатора. Изостанак или непотпуни подаци о оствареним учинцима, изворима верификације и разлозима одступања остварених од циљних вредности индикатора умањују квалитет или у потпуности онемогућавају анализу реализованих расхода и издатака буџета у контексту остварених учинака и коришћење одлуке о буџету и извештаја о учинцима за унапређење ефикасности и ефикасности јавне потрошње и адекватно информисање грађана о оствареним ефектима.

У програмском буџету акценат је на учинку активности финансираних из буџета. Информације о учинку користе се за унапређење ефикасности и ефикасности јавне потрошње, као и квалитета јавних услуга. Примена показатеља учинка и података који се на тај начин обезбеђују важни су из више разлога:

- подаци о планираном и оствареном учинку у претходној фискалној години корисни су када се доносе одлуке о опредељивању буџетских средстава за



наредну годину иако висина тих износа не зависи директно од остварених резултата,

- утврђивање циљних и остварених вредности, које се мере показатељима учинка на полугодишњем нивоу, доприноси бољем управљању финансијама током текуће фискалне године,
- поређење утврђених циљних вредности и остварених резултата пружа кључне повратне информације за руководиоце органа програма, програмских активности и пројеката о томе које се активности спроводе у складу са постављеним циљевима, а у којим областима је потребно унапредити начин спровођења активности у циљу веће ефикасности или ефективности.

Прикупљене извештаје о учинку програма корисника буџета локалне власти, локални орган управе надлежан за финансије прилаже као део образложења нацрта одлуке о завршном рачуну буџета. У случају годишњег извештаја, уколико постоје значајна одступања између циљне и остварене вредности показатеља, наводе се разлози и околности које су довеле до таквих резултата. Ово се односи и на ситуације у којима су на одступања утицале измене буџетских апропријација. Надлежни извршни орган и скупштина локалне власти разматрају годишње извештаје о учинку програма приликом доношења одлука о завршном рачуну буџета локалне власти.¹¹³

Буџетски корисници дужни су да на својим интернет страницама објављују годишње финансијске извештаје и годишњи извештај о учинку програма, у складу са општим правилима о транспарентности.¹¹⁴ На тај начин се и јавност информише о резултатима оствареним у претходној години, коришћењем средстава буџета локалне власти. Један од начина информисања грађана је и објављивање грађанског водича кроз одлуку о завршном рачуну.

Табела бр. 23: Преглед садржаја годишњих извештаја о учинку за 2021. годину ЈЛС – субјеката ревизије у односу на прописани садржај

Прописани садржај годишњег извештаја о учинку	Град Зајечар	Град Краљево	Општина Инђија
Износи опредељених и утрошених средстава, као и проценат извршења средстава по програмима, програмским активностима и пројектима	✓	✓	✓
Преглед циљних и остварених вредности показатеља учинка	✓	Делимично	x
Образложење спровођења програма, програмских активности и пројекта у односу на постављене циљеве и опредељена, односно утрошена средства	Делимично	x	x

Извор: ДРИ, на основу анализе садржаја годишњих извештаја о учинку буџета за 2021. годину ЈЛС – субјеката ревизије.

❖ Град Зајечар

Град Зајечар је на својој интернет страници објавио Одлуку о завршном рачуну за 2021. годину и Извештај о учинцима за 2021. годину.¹¹⁵ Град Зајечар не припрема и не објављује грађански водич кроз извршење буџета.

У одлуци о завршном рачуну буџета Града Зајечара за 2021. годину исказани су:

¹¹³ У складу са Упутством за праћење и извештавање о учинку програма.

¹¹⁴ У складу са Упутством за праћење и извештавање о учинку програма и Упутством за припрему Одлуке о буџету локалне власти.

¹¹⁵ Извештаји су доступни на интернет страници Града Зајечара http://www.zajecar.info/dokumenti/sluzbeni-list/strana/1?cat=40&date_from=1.09.2008.&date_to=11.09.2022.&search=.



- подаци о износу опредељених, утрошених средстава и проценту извршења средстава по програмима, програмским активностима и пројектима, који су исказани у општем делу одлуке,
- образложење спровођења програма у односу на опредељена средства, и образложења спровођења већине програмских активности и пројеката у односу на планирана средства, а за део њих и у односу на постављене циљеве, које је приказао у Извештају одступања планираних и реализованих средстава по програмима за период од 01.01.2021. до 31.12.2021. године, и
- извештај о учинку за 2021. годину као посебан прилог који садржи прикупљене извештаје о учинку програма и програмских активности и пројеката који им припадају.

Табела бр. 24: Преглед реализације програма Града Зајечара за 2021. годину

Програм	Одлука о буџету	Промене у току године		Коначан план	Реализација
		Повећање	Смањење		
Становање, урбанизам и просторно планирање	90.840.000	112%	-107%	95.079.000	24,53%
Комуналне делатности	254.135.000	28%	-18%	279.121.000	95,12%
Локални економски развој	48.915.000	4%	-89%	7.192.000	73,48%
Развој туризма	23.862.000	3%	-3%	23.877.000	72,68%
Пољопривреда и рурални развој	35.000.000	-	-37%	21.900.000	51,49%
Заштита животне средине	11.000.000	2%	-	11.263.000	16,53%
Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура	521.880.000	12%	-21%	471.158.000	87,67%
Предшколско васпитање и образовање	206.445.000	3%	-1%	210.312.000	82,67%
Основно образовање и васпитање	112.769.000	14%	-%	128.988.000	82,12%
Средње образовање и васпитање	58.312.000	12%	-	65.211.000	74,97%
Социјална и дејча заштита	88.348.000	16%	-9%	94.887.000	76,12%
Здравствена заштита	21.300.000	-	-9%	19.400.000	57,18%
Развој културе и информисања	225.478.000	13%	-1%	250.680.000	80,78%
Развој спорта и омладине	131.140.000	22%	-16%	139.022.000	92,18%
Опште услуге локалне самоуправе	607.656.000	37%	-24%	682.622.000	85,38%
Политички систем локалне самоуправе	49.900.000	5%	-6%	49.600.000	42,06%
Свега:	2.486.980.000	23%	-20%	2.550.312.000	82%

Извор: ДРИ, на основу података о реализацији буџета Града Зајечара за 2021. годину.

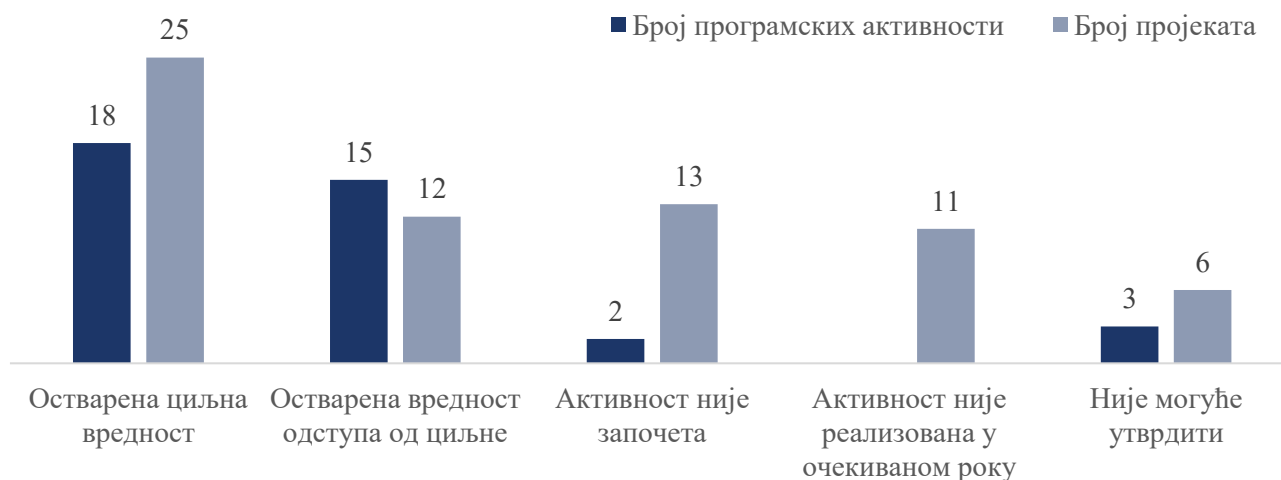
Извештај о учинку града Зајечара за 2021. годину не садржи податке о оствареном учинку, извору верификације и разлозима одступања остварене од циљне вредности учинка за све активности, и то:

- податке о оствареној вредности индикатора за три програмске активности и 16 пројеката на које се односи 6% планираних, односно 1,6% реализованих средстава буџета;
- извор верификације за исказане остварене вредности индикатора за две програмске активности и један пројекат који нису административног карактера и на које се односи 1,8% планираних, односно 1,9% реализованих средстава буџета;
- образложење одступања остварене од циљне вредности индикатора за две програмске активности и четири пројеката на које се односи 13% планираних реализованих средстава.

Циљна вредност учинка остварена је код 18 програмских активности и 25 пројеката на које се односи 51% реализованог буџета.



Графикон бр. 24: Преглед програмских активности и пројеката у односу на остварење циљних вредности учинака за 2021. годину



Извор: ДРИ, на основу Извештаја о учинку буџета Града Зајечара за 2021. годину.

За активности код којих остварена вредност учинка одступа од циљне, образложење одступања није наведено за две програмске активности и два пројекта на које се односи 8% укупно реализованог буџета.

На активности које нису започете, активности које нису реализоване у очекиваном року, активности за које није наведен ефекат њихове реализације и активности код којих није исказан извор верификације оствареног учинка односи се 4,3% реализованог буџета.

Квалитет расположивих циљних вредности индикатора и информација о оствареним резултатима, односно односу између оствареног учинка и реализованих средстава умањен је због тога што приликом измене износа и распореда средстава у поступку усвајања ребаланса буџета није разматрана потреба за усклађивањем циљне вредности индикатора (*детаљније описано у налазу 2.3*).

❖ Град Краљево

Град Краљево је на интернет страници објавио завршни рачун, образложење завршног рачуна и програмске информације, односно извештај о учинку програма за јануар–децембар 2021. године.¹¹⁶ Град Краљево не припрема и не објављује грађански водич кроз извршење буџета.

У одлуци о завршном рачуну буџета Града Краљева за 2021. годину исказани су:

- подаци о износу опредељених и утрошених средстава, као и проценат извршења средстава по програмима и програмским активностима, који су исказани у општем делу одлуке;
- образложења спровођења програма и програмских активности у односу на опредељена средства;
- годишњи извештај о учинку програма као посебан прилог, који садржи збирне податке о одобреном и реализованом износу на нивоу програма, податке о одговорним лицима за извештавање, опис циљева и индикатора и део потребних података о остварењу учинака за програме и програмске активности.

¹¹⁶ Извештаји су доступни на интернет страници Града Краљева у делу посвећеном завршном рачуну буџета: <https://www.kraljevo.rs/dokumenti/budzet-zavrzni-racun/>.



Табела бр. 25: Преглед реализације програма Града Краљева за 2021. годину

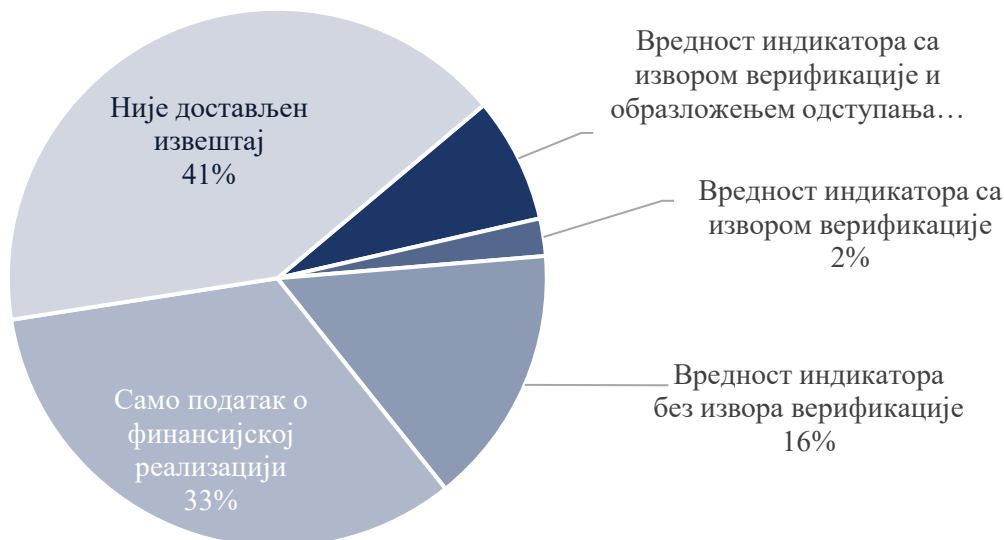
Програм	Одлука о буџету	Промене у току године		Коначан план	Реализација
		Повећање	Смањење		
Становање, урбанизам и просторно планирање	637.607.000	27%	-9%	755.976.076	63,37%
Комуналне делатности	392.975.000	10%	-4%	418.000.670	88,53%
Локални економски развој	80.353.000	7%	-	85.896.000	94,76%
Развој туризма	34.597.000	37%	-	47.340.000	73,58%
Пољопривреда и рурални развој	91.952.000	0%	-20%	73.952.000	90,71%
Заштита животне средине	211.454.000	26%	-17%	231.163.000	47,26%
Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура	934.310.000	20%	-4%	1.082.735.182	81,03%
Предшколско васпитање и образовање	448.518.000	6%	-	476.253.486	93,56%
Основно образовање и васпитање	264.000.000	16%	-	307.295.000	89,72%
Средње образовање и васпитање	118.000.000	9%	-	128.260.000	90,01%
Социјална и дејча заштита	220.408.500	22%	-2%	265.323.359	91,42%
Здравствена заштита	8.400.000	91%	-12%	15.020.000	88,02%
Развој културе и информисања	287.054.400	19%	-2%	336.505.383	88,12%
Развој спорта и омладине	156.786.000	23%	-3%	187.185.000	99,74%
Опште услуге локалне самоуправе	782.747.000	17%	-7%	856.003.265	81,54%
Политички систем локалне самоуправе	70.186.000	2%	-2%	70.672.300	84,94%
Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије	34.985.161	13%	-	39.485.161	84,71%
Свега:	4.774.333.061	16%	-3%	5.377.065.882	82%

Извор: ДРИ, на основу података о реализацији буџета Града Краљева за 2021. годину.

Годишњи извештај о учинку Града Краљева за 2021. годину не садржи:

- податке о циљним вредностима индикатора учинка за годину на коју се буџет односи;
- податке о оствареним вредностима утврђених индикатора учинка за 17 програмских активности на које се односи 74% реализованог буџета;
- податке о изворима верификације исказаних података о оствареним вредностима индикатора учинка програмских активности на које се односи 16% реализованог буџета.

Графикон бр. 25: Преглед комплетности показатеља учинка програмских активности према учешћу у буџету Града Краљева за 2021. годину



Извор: ДРИ, на основу анализе Извештаја о учинку града Краљева за 2021. годину.



Образложење реализације програмских активности за које су обезбеђени подаци о оствареној вредности учинка и подаци о извору верификације дато је код четири програмске активности на које се односи 7,5% укупно реализованог буџета Града Краљева за 2021. годину.

Програмске информације које се објављују уз одлуку о буџету садрже податке о циљевима и индикаторима, као и одговорним лицима за извештавање. За ове индикаторе нису претходно утврђене циљне вредности за годину на коју се буџет односи нити извори верификације (*детаљније описано у налазу 2.3*). Због тога извештај о оствареном учинку буџета Града Краљева не обезбеђује информације потребне за анализу реализованих расхода и издатака у односу на постигнуте резултате, односно оцену ефеката који су постигнути реализацијом буџета.

❖ Општина Инђија

Општина Инђија на својој интернет страници објављује завршни рачун који садржи и посебан преглед извршених расхода и издатака исказаних по програмској класификацији.¹¹⁷ Општина Инђија не припрема и не објављује грађански водич кроз извршење буџета.

У одлуци о завршном рачуну буџета Општине Инђија за 2021. годину исказани су:

- подаци о износу опредељених и утрошених средстава и проценат извршења средстава, на нивоу програма, програмских активности и пројеката,
- опис циљева и индикатора на нивоу програма и програмских активности.

Подаци о планираним и оствареним вредностима утврђених индикатора учинака нису исказани јер није обезбеђено да одлука о буџету садржи циљне вредности индикатора (*детаљније описано у налазу 2.3*), док су подаци о оствареним вредностима индикатора учинка обезбеђени за свега 3,9% реализованог буџета.

Табела бр. 26: Преглед реализације програма Општине Инђија за 2021. годину

Програм	Одлука о буџету	Промене у току године		Коначан план	Реализација
		Повећање	Смањење		
Становање, урбанизам и просторно планирање	20.782.000	-	-11%	18.450.000	28,14%
Комуналне делатности	523.494.151	12%	-53%	311.386.658	53,49%
Локални економски развој	86.645.003	7%	-8%	85.294.004	64,32%
Развој туризма	28.503.919	67%	-1%	47.299.918	64,55%
Пољопривреда и рурални развој	215.604.808	5%	-3%	220.983.929	63,76%
Заштита животне средине	52.069.120	29%	-7%	63.469.122	54,07%
Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура	575.092.072	58%	-16%	812.797.625	75,96%
Предшколско васпитање и образовање	375.946.109	5%	-3%	382.961.116	62,39%
Основно образовање и васпитање	143.904.000	12%	-	161.550.000	71,79%
Средње образовање и васпитање	51.702.000	1%	-	52.293.636	76,40%
Социјална и дечја заштита	192.150.000	12%	-	214.630.000	56,80%
Здравствена заштита	94.500.002	2%	-1%	95.500.003	90,70%
Развој културе и информисања	175.543.570	13%	-6%	188.388.574	74,58%
Развој спорта и омладине	322.952.712	73%	-5%	541.183.713	38,44%
Опште услуге локалне самоуправе	546.403.229	10%	-7%	562.776.803	68,59%
Политички систем локалне самоуправе	93.064.969	3%	-4%	91.564.969	73,72%
Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије	111.092.336	45%	-13%	146.809.931	48,86%
Свега:	3.609.450.000	24%	-13%	3.997.340.000	60%

Извор: ДРИ, на основу података о реализацији буџета Општине Инђија за 2021. годину.

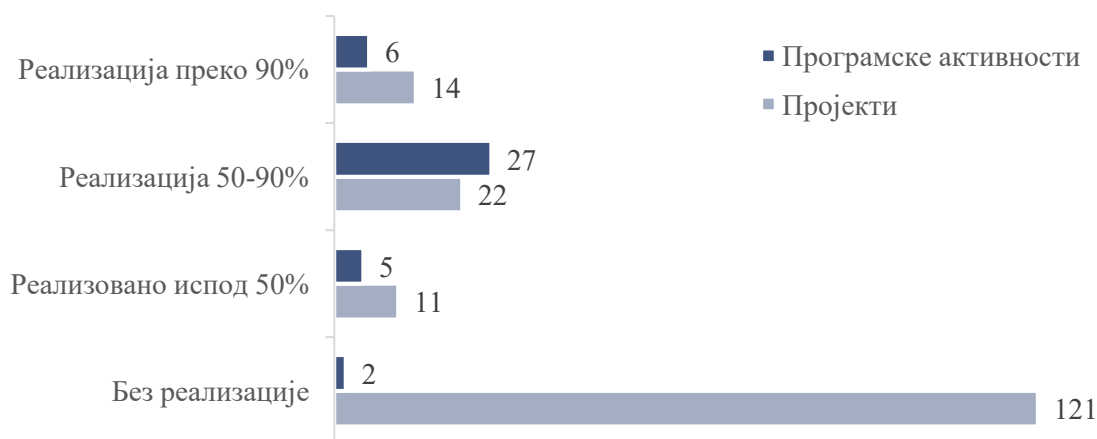
¹¹⁷ Извештај је доступан на интернет страници Општине Инђија: <https://www.indjija.rs/PageCyr.aspx?id=181>.



Буџет Општине Инђија за 2021. годину реализован је са 60% у односу на план, а у извештају о извршењу буџета и образложењу одступања између одобрених средстава и извршења нису исказане информације о резултатима реализације и одступањима у реализацији програма, програмских активности и пројеката.

Без финансијске реализације у 2021. години биле су две програмске активности и 72% од укупног броја планираних пројеката на које се односи 15% планираног буџета.

Графикон бр. 26: Преглед реализације планираних програмских активности и пројеката буџета Општине Инђија за 2021. годину



Извор: ДРИ, на основу података о реализацији буџета Општине Инђија за 2021. годину.

Подаци о финансијској реализацији на нивоу програмских активности и пројеката указују на то да реализовани обим расхода и издатака значајно одступа од планираног, али извештај о учинцима који се доставља надлежним органима и који је доступан грађанима не садржи информације о оствареном учинку нити разлоге и образложења значајних одступања у реализацији на нивоу активности.

Изостанак или непотпуни подаци о оствареним учинцима, изворима верификације и разлозима одступања остварених од циљних вредности индикатора умањују квалитет или у потпуности онемогућавају анализу реализованих расхода и издатака буџета у контексту остварених учинака и коришћење одлуке о буџету и извештаја о учинцима за унапређење ефикасности и ефикасности јавне потрошње и адекватно информисање грађана о оствареним ефектима.

Препорука 23: Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара, Града Краљева и Општине Инђија да предузму мере којима ће обезбедити да годишњи извештај о учинку који се доставља надлежним органима и са којим се упознају грађани садржи потпуне податке о циљним и оствареним вредностима утврђених индикатора циљева програма, програмских активности и пројеката, изворима верификације и адекватна образложења насталих одступања у односу на утврђену циљну вредност, опредељени износ средстава и планирани период реализације.

Препорука 24: Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара, Града Краљева и Општине Инђија да предузму мере у циљу припреме и објављивања грађанског водича кроз извршење буџета, у циљу адекватнијег информисања грађана о ефектима који су остварени реализацијом буџета.



V Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужни да поднесу Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама. За мере исправљања дужни су да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;
3. За налазе, односно несврсисходности трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг



пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст. 7. до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.



Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Ревизија сврсисходности је планирана и спроведена кроз фазу планирања и фазу спровођења ревизије. У фази планирања ревизије сагледали смо институционални и правни оквир који је од утицаја на припрему и доношење одлуке о буџету локалне власти, одржали смо састанке са представницима директних корисника буџетских средстава јединица локалне самоуправе, органом локалне самоуправе надлежним за послове финансија и представницима Министарства финансија који учествују у поступцима контроле и праћења реализације донетих одлука о буџету локалне власти. Такође смо од градова, општина и градских општина које доносе одлуку о буџету прикупили податке о процесу планирања одлуке о буџету, поштовању буџетског календара, елементима донетих одлука о буџету, износима процењених и остварених прихода и примања, планираних и извршених расхода и издатака (преглед питања из Упитника дат је у [Прилогу 5](#)).

На основу надлежности које има у вези са припремом Упутства за припрему Одлука о буџету локалне власти и надлежностима за праћење, контролу и предузимање мера у циљу усаглашавања донетих одлука о буџету са датим смерницама за субјекта ревизије одређено је Министарство финансија. У фази планирања ревизије анализирани су и подаци прикупљени путем упитника од градова, општина и градских општина на основу које је извршен избор јединица локалних самоуправа за субјекте ревизије, применом следећих критеријума:

- Остварење прихода и примања који представља просечан степен одступања у виду мање остварених укупних прихода и примања у односу на планирани износ, по свим изворима финансирања, за период од 2019. године до 2021. године;
- Одступања у реализацији расхода и издатака у односу на могућности за њихову реализацију који представља разлику између просечног степена одступања у оствареним приходима и просечног степена одступања реализације укупних расхода и издатака у односу на планирани износ, из свих извора финансирања, за период од 2019. године до 2021. године;
- Реализација капиталних издатака који представља просечан степен реализације капиталних издатака у односу на планирани износ, за период од 2019. године до 2021. године;
- Благовременост припреме и доношења одлуке о буџету у односу на буџетски календар.

Ревизијом су обухваћене активности субјеката ревизије у периоду од 1. јануара 2020. године до 30. јуна 2022. године. Временски обухват одређен је узимајући у обзир и околности настале под утицајем пандемије COVID-19, које су имале значајан утицај на могућности оцене реалности планирања буџета за 2020. годину и прекид тренда и упоредивости са подацима из претходног периода.

Да бисмо одговорили на ревизијска питања, од субјекта ревизије у фази спровођења ревизије прикупили смо и обрадили податке о активностима субјеката ревизије у вези са припремом и доношењем одлуке о буџету, праћењем њихове реализације, као и податке о оствареним ефектима.

У циљу одговора на прво ревизијско питање прикупили смо податке о начину на који су ЈЛС – субјекти ревизије уредили поступке својих органа у поступку припреме одлуке о буџету за 2021. и 2022. годину, податке о стварним терминима достављања упутства за припрему одлуке о буџету, предлоге финансијских планова, нацрте одлуке о буџету, предлоге одлуке о буџету и усвајања одлуке о буџету, податке о спровођењу јавне расправе о буџету и другим активностима које су надлежни органи спроводили у циљу доношења одлуке о буџету.



Анализирали смо да ли постоје и који су узроци одступања од рокова прописаних буџетским календаром и како је обезбеђени ниво организације и координације између носиоца активности утицао на време расположиво за поступање надлежних органа и благовремено усвајање одлуке о буџету.

У циљу одговора на друго ревизијско питање, прикупили смо упутства за припрему нацрта одлуке о буџету ради упознавања са смерницама на основу којих су корисници средстава били у обавези да спроведу поступак припреме предлога финансијских планова, припремљене нацрте и предлоге одлука о буџету, усвојене одлуке о буџету, документе јавних политика које су усвојиле ЈЛС – субјекти ревизије, као и податке о оствареним износима прихода и примања и реализованом износу расхода и издатака.

Испитивали смо да ли за планирани обим расхода и издатака постоји адекватан основ и могућности финансирања, да ли се планирање врши у складу са средњорочним оквиром расхода и издатака и реалним могућностима њиховог финансирања, у којој мери су за планиране активности обезбеђени потребни подаци о основу и циљевима њихове реализације, да ли је обезбеђено учешће јавности у припреми буџета и да ли су су за планиране активности утврђени циљеви и други потребни подаци за праћење њихове реализације.

У циљу одговора на треће ревизијско питање прикупили смо податке о начину на који се спроводи анализа усаглашености донетих одлука о буџету са смерницама прописаним упутством за њихову припрему, утврђеним одступањима и мерама које су предузете у циљу отклањања уочених одступања.

Испитивали смо да ли је спроведени обим и обухват контрола достављених одлука о буџету ефикасан у откривању неусклађености донетих одлука о буџету са смерницама за њихову припрему, које су мере предузимане у циљу отклањања утврђених одступања и какви су ефекти предузетих мера на исправљање откривених неусаглашености у донетим одлукама о буџету.

У циљу одговора на четврто ревизијско питање прикупили смо податке о начину припреме и садржају прикупљених полугодишњих и годишњих извештаја о учинцима за активности које су планиране одлукама о буџету.

Испитивали смо да ли су обезбеђени потребни подаци оствареним учинцима, да ли су одступања остварених од циљних учинака адекватно образложена и у којој мери се ти подаци користе за извештавање надлежних органа и информисања јавности о ефектима оствареним реализацијом буџета.

Поред анализе достављене документације, обавили смо и интервјуе у циљу прикупљања потребних информација и додатне потврде за закључке до којих смо дошли на основу спроведених анализа.

Извршена је квантитативна и квалитативна анализа прикупљених података и информација и након тога се приступило изради извештаја.



Прилог 2 – Упоредни преглед носилаца припреме предлога финансијског плана управе код ЈЛС – субјеката ревизије

Назив програма	Град Зајечар	Град Краљево	Општина Инђија
СТАНОВАЊЕ, УРБАНИЗАМ И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ	Одељење за урбанизам, грађевинске и комунално-стамбене послове	Јавно предузеће за уређивање грађевинског земљишта „Краљево“	Одељење за урбанизам, просторно планирање и заштиту животне средине
КОМУНАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ	Одељења за комуналну милицију и инспекцијске послове		Јавна предузећа
ЛОКАЛНИ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ	Канцеларија за ЛЕР	Служба за управљање пројектима и ЛЕР <i>(податке доставља одсеку за рачуноводство)</i>	Агенција за економски развој Општине Инђија
РАЗВОЈ ТУРИЗМА	Туристичка организација града Зајечара	Одсек за буџетско рачуноводство и Одељење за друштвене делатности	Туристичка организација општине Инђија
ПОЉОПРИВРЕДА И РУРАЛНИ РАЗВОЈ	Члан Градског већа задужен пољопривреду	Савет за пољопривреду	Агенција за рурални развој општине Инђија
ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ	Канцеларија за заштиту животне средине	Јавно предузеће за уређивање грађевинског земљишта „Краљево“	Одељење за урбанизам, посторно планирање и заштиту животне средине
ОРГАНИЗАЦИЈА САОБРАЋАЈА И САОБРАЋАЈНА ИНФРАСТРУКТУРА	Одељење за урбанизам, грађевинске и комунално-стамбене послове, Савет за безбедност		Одељење за привреду и инвестиције
ПРЕДШКОЛСКО ВАСПИТАЊЕ	Предшколска установа	Одељење за друштвене делатности	Предшколска установа
ОСНОВНО ОБРАЗОВАЊЕ	Основне школе		Основне школе
СРЕДЊЕ ОБРАЗОВАЊЕ	Средње школе		Средње школе
СОЦИЈАЛНА И ДЕЧИЈА ЗАШТИТА	Одељење за привреду и друштвене делатности и остали корисници	Одељење за друштвене делатности	Одељење за друштвене делатности
ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА	Одељење за привреду и друштвене делатности		
РАЗВОЈ КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА	Одељење за привреду и друштвене делатности и установе културе	Одсек за буџетско рачуноводство и Одељење за друштвене делатности	Спортски центар Инђија
РАЗВОЈ СПОРТА И ОМЛАДИНЕ	Одељење за привреду и друштвене делатности		
ОПШТЕ УСЛУГЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	Одељење за финансије	Одсек за буџетско рачуноводство, Служба за заједничке послове <i>(податке доставља одсеку за рачуноводство)</i>	Одељење за финансије
ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ И ОБНОВЉИВИ ИЗВОРИ ЕНЕРГИЈЕ	<i>Није планирано у 2021. години</i>	Одсек за буџетско рачуноводство	Одељење за привреду и инвестиције

Извор: ДРИ, на основу података ЈЛС – субјеката ревизије.



Прилог 3 – Преглед програмске структуре ЈЛС – субјекта ревизије утврђене одлукама о буџету за 2021. годину

Број програма и назив програма	Број програмских активности према Листи униформних програма ЈЛС	Број планираних програмских активности			Број планираних пројеката		
		Град Зајечар	Град Краљево	Општина Инђија	Град Зајечар	Град Краљево	Општина Инђија
1 Становање, урбанизам и просторно планирање	6	0	5	1	18	0	1
2 Комуналне делатности	8	4	6	3	4	0	31
3 Локални економски развој	3	2	3	2	5	0	12
4 Развој туризма	2	1	2	2	0	0	3
5 Пољопривреда и рурални развој	2	1	2	2	1	0	7
6 Заштита животне средине	6	3	3	3	1	0	2
7 Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура	3	2	3	2	13	0	31
8 Предшколско васпитање	1	1	1	1	0	0	10
9 Основно образовање	1	1	1	1	3	0	1
10 Средње образовање	3	1	1	1	1	0	1
11 Социјална и дечија заштита	9	6	7	4	2	0	8
12 Здравствена заштита	3	2	3	2	1	0	1
13 Развој културе и информисања	6	3	4	4	7	0	2
14 Развој спорта и омладине	4	3	3	3	6	0	23
15 Опште услуге локалне самоуправе	11	8	7	6	5	0	16
16 Политички систем локалне самоуправе	3	2	3	2	0	0	0
17 Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије	1	0	1	1	0	0	19
Свега	72	40	55	40	67	0	168

Извор: ДРИ, на основу података ЈЛС – субјекта ревизије.



Прилог 4 – Преглед планираних и остварених прихода и примања ЈЛС – субјектата ревизије за 2021. годину

❖ Град Зајечар

(износи у динарима)

Врста прихода и примања	Приходи и примања буџета		Степен остварења
	Планирано	Остварено	
Општи приходи и примања буџета (Извор 01)	2.322.099.000	2.028.646.024	87%
Социјални доприноси (Извор 03)	2.250.000	301.523	13%
Сопствени приходи буџетских корисника (Извор 04)	28.150.000	10.749.000	38%
Донације од међународних организација (Извор 06)	3.510.000	3.018.742	86%
Трансфери од других нивоа власти (Извор 07)	127.778.000	65.085.395	51%
Добровољни трансфери од физичких и правних лица (Извор 08)	9.181.000	6.071.462	66%
Нераспоређени вишак прихода и примања из ранијих година (Извор 13)	23.529.000	26.642.347	113%
Неутрошена средства донација, помоћи и трансфера из ранијих година (Извор 15)	29.315.000	27.541.653	94%
Родитељски динар за ваннаставне активности (Извор 16)	4.500.000		
Укупно	2.550.312.000	2.168.056.146	85%

Извор: ДРИ, на основу података о оствареним приходима и примањима Града Зајечара.

❖ Град Краљево

(износи у динарима)

Врста прихода и примања	Приходи и примања буџета		Степен остварења
	Планирано	Остварено	
Општи приходи и примања буџета (Извор 01)	4.122.144.256	4.120.218.768	100%
Сопствени приходи буџетских корисника (Извор 04)	167.936.753	109.051.000	65%
Донације од међународних организација (Извор 06)	2.980.372	2.980.372	100%
Трансфери од других нивоа власти (Извор 07)	133.904.605	136.323.054	102%
Добровољни трансфери од физичких и правних лица (Извор 08)	246.846	246.846	100%
Нераспоређени вишак прихода и примања из ранијих година (Извор 13)	949.783.274	918.347.127	97%
Укупно	5.376.996.106	5.287.167.167	98,3%

Извор: ДРИ, на основу података о оствареним приходима и примањима Града Краљева.

❖ Општина Инђија

(износи у динарима)

Врста прихода и примања	Приходи и примања буџета		Степен остварења
	Планирано	Остварено	
Општи приходи и примања буџета (Извор 01)	3.111.480.690	1.898.003.221	61%
Сопствени приходи буџетских корисника (Извор 04)	8.315.315	7.234.324	87%
Донације од међународних организација (Извор 06)	23.415.681	0	-
Трансфери од других нивоа власти (Извор 07)	746.307.593	417.932.252	56%
Добровољни трансфери од физичких и правних лица (Извор 08)	500.000	0	-
Примања од продаје нефинансијске имовине (Извор 09)	4.950.000	0	-
Нераспоређени вишак прихода и примања из ранијих година (Извор 13)	72.801.742	68.433.637	94%
Неутрошена средства донација, помоћи и трансфера из ранијих година (Извор 15)	36.476.480	16.049.651	44%
Родитељски динар за ваннаставне активности (Извор 16)	1.700.000	1.411.000	83%
Укупно	4.005.947.500	2.403.568.500	60%

Извор: ДРИ, на основу података о оствареним приходима и примањима Општине Инђија.



Прилог 5 – Преглед садржаја питања из упитника коришћеног за прикупљање података о процесу планирања и садржају одлуке о буџету

1. Да ли је процес припреме буџета обухваћен важећим процедурама ФУК-а?
2. Датум достављања Упутства за припрему буџета ЈЛС директним буџетским корисницима (за 2019, 2020. и 2021. годину).
3. Датум који је одређен Упутством за припрему буџета као рок до кога директни буџетски корисници требају доставити своје предлоге финансијског плана за себе и своје индиректне кориснике (за 2019, 2020. и 2021. годину).
4. Датум када је нацрт одлуке о буџету достављен надлежном органу ради спровођења даље процедуре доношења одлуке о буџету (за 2019, 2020. и 2021. годину).
5. Датум када је предлог одлуке о буџету достављен надлежном органу ради спровођења даље процедуре доношења одлуке о буџету (за 2019, 2020. и 2021. годину).
6. Датум усвајања одлуке о буџету (за 2019, 2020. и 2021. годину).
7. Датум достављања усвојене одлуке о буџету Министарству финансија (за 2019, 2020. и 2021. годину).
8. Број корисника средстава буџета који су имали обавезу припреме и достављања предлога финансијског плана у складу са Упутством за припрему буџета ЈЛС.
9. Број корисника средстава буџета који су свој предлог финансијског плана доставили након истека рока који им је задат у складу са Упутством за припрему буџета ЈЛС.
10. Да ли је у поступку припреме одлуке о буџету (за 2019, 2020. и 2021. годину) одржана јавна расправа?
11. На који начин је обезбеђено учешће јавности у припреми нацрта одлуке о буџету у периоду 2019–2021. године.
12. Подаци о броју донетих ребаланса буџета (за 2019, 2020. и 2021. годину).
13. Да ли град, општина, односно градска општина на својој интернет страници објављује грађански водич кроз одлуку о буџету?
14. Да ли град, општина, односно градска општина на својој интернет страници објављује грађански водич кроз одлуку о завршном рачуну?
15. Да ли одлука о буџету (за 2019, 2020, 2021. и 2022. годину) садржи програмске информације са одређеним циљевима и индикаторима на нивоу програма, програмских активности и пројеката?
16. Да ли одлуке о буџету (за 2019, 2020. и 2021. годину) садрже родно одговорне циљеве и индикаторе на нивоу програма, програмских активности и пројеката и број програмских активности и пројеката који имају уродњене циљеве и индикаторе.
17. Износ процењених и остварених укупних прихода и примања буџета утврђених одлуком о буџету, по изворима финансирања (за 2019, 2020. и 2021. годину).
18. Износ планираних и извршених укупних расхода и издатака буџета утврђених одлуком о буџету, по изворима финансирања (за 2019, 2020. и 2021. годину).
19. Укупан износ неизмирених обавеза по рачунима на дан 31. децембар (2018, 2019, 2020. и 2021. године).
20. Процент реализације укупних расхода и издатака по програмима утврђеним Листом униформних програма и програмских активности јединица локалне самоуправе (за 2019, 2020. и 2021. годину).



21. Износ планираних капиталних улагања (пројеката) у складу са одлуком о буџету пре усвојених ребаланса буџета (за 2018, 2019, 2020. и 2021. годину).
22. Износ планираних капиталних улагања (пројеката) у складу са одлуком о буџету након усвојених ребаланса буџета (за 2018, 2019, 2020. и 2021. годину).
23. Износ реализованих капиталних улагања (пројеката) (за 2018, 2019, 2020. и 2021. годину).
24. Подаци о претежним разлозима због којих је реализација капиталних пројеката мања од износа планираних одлукама о буџету (за 2018, 2019, 2020. и 2021. годину).
25. Подаци о броју и износу капиталних пројеката од којих се одустало у току године (за 2018, 2019, 2020. и 2021. годину).
26. Подаци о броју и износу промене вредности капиталних пројеката код којих је износ планираних средстава смањен у току године (за 2018, 2019, 2020. и 2021. годину).
27. Подаци о броју и износу промене вредности капиталних пројеката код којих је износ планираних средстава повећан у току године (за 2018, 2019, 2020. и 2021. годину).
28. Подаци о броју и планираној вредности капиталних пројеката који су накнадно, усвојеним ребалансом у току године, укључени у одлуку о буџету те године (за 2018, 2019, 2020. и 2021. годину).