**Анализа финансијског капацитета**

**општине Смедеревска Паланка**

**за потребе израде плана развоја општине**

**2023-2030**

### **1. Анализа процеса буџетирања у општини Смедеревска Паланка**

**Одлуке о буџету општине Смедеревска Паланка у буџетским годинама од 2019-2021. године сачињене су, у формалном смислу и процедурално, у складу са Законом о буџетском систему[[1]](#footnote-1).** У поступку израде одлуке о буџету за наредну годину, крајњи рокови за израду локалног буџета према „Календару буџета локалне власти“, који је дефинисан чланом 31. Закона о буџетском систему, су придржавани од стране органа општине, као и рок за утврђивање предлога одлуке о буџету од стране извршног органа и крајњи рок за усвајање одлуке од стране локалне скупштине. Упутство за припрему буџета општине Смедеревска Паланка са пројекцијама за наредне две године саджало је све потребне инпуте за израду финансијских планова директних и индиректних корисника, односно лимите за планирање буџета општине у наредној години (који су утврђени у виду годишњег лимита за сваког корисника буџетских средстава општине), са јасно утврђеним правилима планирања масе средстава за плате, других расхода и издатака. Од стране надлежних органа локалне власти у општини Смедеревска Палнака су поштовани утврђени рокови по крајњим датумима за израду упутства за припрему нацрта буџета локалне власти, за достављање предлога финансијског плана Одељењу за финансије, за достављање нацрта одлуке о буџету извршном органу. Одлуке о буџету општине су донете на седници Скупштине општине, у посматраном периоду од 3 године, у временском интервалу од 18.12. до 20.12. у текућој години за наредну годину. У току анализираног временског раздобља измене и допуне одлуке о буџету општине су извршене сваке године једном. У већем броју донетих одлука о буџету општине, планиран је ниво фискалног дефицита који је у складу са чланом 27ж. Закона о буџетском систему, према којем фискални дефицит локалне власти може настати само као резултат јавних инвестиција и да исти у одређеној години не може бити већи од 10% њених прихода у тој години. Приликом утврђивања потребних средстава буџета за наредну годину, надлежно Одељење за финансије је полазило од предлога финансијских планова индиректних и других корисника, анализе њихових захтева са становишта буџетских могућности, са једне стране, односно препорука и смерница за планирање буџета (макроекомонски параметри и ограничења у планирању одређених категорија расхода/издатака) из Упутства за припрему одлуке о буџету за конкретне године које доноси Министарство финансија, са друге стране.

**Званично објављене Одлуке о буџету општине Смедеревска Паланка садрже све прописане делове буџета.** Најзначајнији годишњи акт општине у посматраном периоду садржи општи део, посебан део и одредбе о извршавању буџета. Општи део буџета општине и посебан део буџета – распоред расхода и издатака по корисницима одговара захтевима важећих прописа којим је уређен садржај одлуке о буџету. Међутим, програмске информације су представљене у општем делу одлуке о буџету, уместо њиховог представљања у образложењу буџета, сходно одредбама Закона о буџетском систему, али по питању садржине исте су усклађена са захтевима Упутства за израду програмског буџета.

**Општина Смедеревска Паланка спроводи јавну расправу у поступку припреме буџета општине.** Предметна обавеза потиче из члана 40. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи[[2]](#footnote-2), а иста у општини се спроводи путем организованих јавних расправа о буџету ради учешћа шире јавности у процесу формирања најважније одлуке ЈЛС. Иницијалним нацрт одлуке о буџету са образложењем се објављује на званичној интернет презентацији, са позивом на достављање предлога и сугестија (на маил аредсу: [**nacrtbudzeta@smederevskapalanka.rs**](mailto:nacrtbudzeta@smederevskapalanka.rs)**).**

**Општина Смедеревска Паланка израђује и објављује грађански водич кроз одлуку о буџету, почев од 2021. године**.Предметни документ на разумљив начин објашњава у које сврхе се користе јавна буџетска средства са циљем да информише грађане и да их заинтересује да учествују у процесу планирања, расподеле буџета и да прате трошење буџетских средстава. Грађански водичи садрже податке о томе шта се тачно финансира из буџета општине, како настаје буџет, како се пуни општинска каса, и који су најзначајнији расходи и издаци буџета, односно податке о капиталним инвестицијама. Објављивање грађанског водича са списком планираних јавних инвестиција заузима посебно важно место у контексту обавезе ЈЛС да у складу са Законом о локалној самоуправа[[3]](#footnote-3) организују јавну расправу о делу локалног буџета намењеног јавним инвестицијама и информишу грађане о реализацији планираних капиталних пројеката током наредног периода.

**Принципи родно одговорног буџетирања се спроводе при доношењу и реализацији годишњих одлука о буџету општине Смедеревска Паланка.** Сходно прописима којима се уређује буџетски систем, надлежни орган општине за послове финансија треба да доноси годишње планове за поступно увођење родно одговорног буџетирања. Годишњим планом треба да буду одређени поједини корисници буџета, односно један или више програма за који ће се дефинисати родно одговорни циљеви и одговарајући показатељи (индикатори). За законито и квалитетно увођење родне перспективе у процес припреме и извршења буџета од значаја су и други законски и стратешки документи, као што су Закон о равноправности полова[[4]](#footnote-4) и Национална стратегија за родну равноправност за период 2016. до 2020. године са Акционим планом за период 2016-2018. године[[5]](#footnote-5), као и плански документи усвојени на нивоу локалне самоуправе. Принципи родне равноправности треба да буду интегрисани у буџетско планирање и пословање у појединим програмима буџета локалне власти и праћени кроз израду полугодишњег и годишњег извештаја о учинку програма. Планови поступног увођења родно одговорног буџетирања су донети од стране надлежног Одељења за финансије и предметни принципи родно одговорног буџетирања су инкорпорирани у поступак израде програмског буџета општине у анализираном периоду, али искључиво у програмима 9 – Основно образовање и 10 – Средње образовање. Међутим, извештај о учинку родно одговорног буџетирања није представљен у завршном рачуну буџета општине.

**2. Анализа основне структуре прихода и примања у буџету општине Смедеревска Паланка**

**Структура прихода и примања буџета општине Смедеревска Паланка састоји се од пореских прихода (порези на доходак, порез на имовину и других пореза), трансфера, осталих прихода и различитих примања.** Приходи и примања буџета јединица локалне самоуправе утврђени су Законом о финансирању локалне самоуправе[[6]](#footnote-6) у виду изворних прихода чију стопу, односно начин и мерила за утврђивање висине износа, утврђује јединица локалне самоуправе, уступљених прихода чија се основица и стопа, односно начин и мерила за утврђивање висине износа утврђују законом, а приход остварен на територији јединице локалне самоуправе се уступа у целини или делимично конкретној јединици локалне самоуправе, затим у виду ненаменског трансфера што представља збир трансфера за уједначавање, општег, компензационог и трансфера солидарности, односно наменског трансфера који се користи за финансирање одређених функција и издатака.

У наредном табеларном приказу **представљене су главне категорије прихода и примања**[[7]](#footnote-7) буџета општине Смедеревска Паланка у периоду од 2017-2021, према њиховом остварењу у конкретним буџетским годинама.

**Табела бр. 1.** Структура прихода и примања буџета општине Смедеревска Паланка у периоду од 2017. до 2021. године

у 000 динара

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Укупни буџетски приходи и примања** | **Порези** | **Порез на доходак** | **Порез на имовину** | **Други порези** |
|  | 1 = 2 + 6 + 7 + 8 + 9 | 2=3+4+5 | 3 | 4 | 5 |
| **2017** | 1,078,020 | 552,327 | 393,404 | 99,484 | 59,439 |
| **2018** | 1,256,911 | 577,800 | 413,496 | 104,520 | 59,784 |
| **2019** | 1,149,642 | 703,431 | 509,491 | 134,096 | 59,844 |
| **2020** | 1,141,300 | 693,323 | 489,442 | 140,134 | 63,747 |
| **2021** | 1,423,221 | 860,559 | 635,255 | 156,970 | 68,334 |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Године** | **Донације и трансфери** | **Остали приходи** | **Примања од задуживања** | **Примања од продаје нефинансијске имовине** |
|  | 6 | 7 | 8 | 9 |
| **2017** | 390,646 | 130,166 |  | 4,881 |
| **2018** | 558,963 | 120,148 |  |  |
| **2019** | 352,360 | 87,834 |  | 6,017 |
| **2020** | 387,215 | 57,833 |  | 2,929 |
| **2021** | 473,735 | 78,229 |  | 10,698 |

**Приходи и примања буџета општине Смедеревска Паланка показују узлазни тренд у посматраном временском интервалу.** Гледајући кроз призму доступних података[[8]](#footnote-8), укупни приходи и примања буџета општине Смедеревска Паланка у протеклих 10 година (почев од 2011 до 2021) су порасли са 807,3 милиона динара на готово 1.423 милиона динара. Предметно повећање од 76,3% знатно премашује просечна повећања прихода и примања осталих општина (38, без градова у региону) у региону Јужне и Источне Србије[[9]](#footnote-9) што износи 60,6% у истом временском периоду. Гледајући кроз анализу представљених података у задњих пет година, све врсте прихода су сразмерно повећани у односу на податке из 2017. године. Ипак посебну пажњу заслужује податак о повећању пореза на доходак грађана, као и повећање пореза на имовину. Апсолутна вредност годишњег ненаменског трансфера износи 292.955 хиљада динара што је у односу на укупне приходе и примања у 2021. години према релативном показатељу учешћа 20,6%. Релативно учешће пореза на доходак од 40,3% представља значајан приход општине, и у односу на просек ових прихода у буџетима општина овог региона је знатно већи, јер исти износи 23,8%. Сходно напред изметим чињеницама, релевантна структура остварених прихода обезбеђује општини већи степен финансијске аутономије у односу на општине у региону (66,7%). Порези на имовину учествују у укупним приходима и примањима са просечним учешћем од 10,5% (захваљујући избалансираном повећању овог прихода у протеклих 5 година, кроз побољшање наплате локалних јавних прихода).

Индикатори за потребе израде анализе стања и праћења достизања циљева одрживог развоја – приходи и примања буџета општине:

1. Релативно учешће пореза на доходак у укупним приходима ЈЛС

2. Релативно учешће ненаменског транфера у укупним приходима ЈЛС

3. Релативно учешће капиталних трансфера са виших нивоа власти у укупним приходима ЈЛС

4. Степен финансијске аутономије ЈЛС

**3. Анализа структуре расхода буџета општине Смедеревска Паланка по буџетским класификацијама**

### **3.1. Програмска класификација**

**Почев од 2015. године општина Смедеревска Паланка израђује свој буџет по програмском моделу.** Прoгрaмски буџeт oмoгућaвa бoљe упрaвљaњe учинкoм jaвнe упрaвe, вeћу oдгoвoрнoст кoрисникa буџета, успoстaвљaњe снaжниjих вeзa измeђу гoдишњeг буџeтa, утврђивања приоритетних рaсхoдa и издатака и спровођења jaвних пoлитикa, кao и вeћу трaнспaрeнтнoст пoтрoшњe. Прoгрaмску структуру кoрисникa буџета чинe три прoгрaмскe кaтeгoриje: прoгрaм, прoгрaмскa aктивнoст и прojeкaт, кojима сe групишу рaсхoди и издaци. Гледајући кроз призму извршења буџета општине Смедеревска Паланка, према њеним надлежностима и заступљеним програмским категоријама расхода, у временском интервалу – буџетским годинама 2019-2021, представљена су утрошена буџетска средства по појединачним буџетским програмима. Преглед учешћа појединих програма према подацима извршења буџета општине кроз анализу завршних рачуна у предметном временском интервалу показује табеларни приказ бр. 2.

**Табела бр. 2.** Учешће буџетских програма и програмских активности у извршењу буџета општине Смедеревска Паланка 2019-2021

у 000 динара

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **ПРОГРАМ / ПA / Пројекат** | **Шифра** | **Године** | | | **Укупно** |
| **2019** | **2020** | **2021** |
| **1- Становање, урбанизам и просторно планирање** | **1101** | **6,531** | **6,203** | **17,062** | **29,796** |
| Просторно и урбанистичко планирање | 0001 | 2,006 | 5,451 | 4,246 |  |
| Спровођење урбанистичких и просторних планова | 0002 |  |  |  |  |
| Управљање грађевинским земљиштем | 0003 | 4,525 | 50 | 6,321 |  |
| Стамбена подршка | 0004 |  | 702 | 6,495 |  |
| Остваривање јавног интереса у одржавању зграда | 0005 |  |  |  |  |
| Пројекти у програму 1 | П |  |  |  |  |
| **2 - Комуналне делатности** | **1102** | **68,254** | **90,183** | **99,455** | **257,892** |
| Управљање/одржавање јавним осветљењем | 0001 | 45,263 | 60,170 | 63,894 |  |
| Одржавање јавних зелених површина | 0002 | 7,468 | 9,021 | 12,259 |  |
| Одржавање чистоће на површинама јавне намене | 0003 | 13,164 | 18,586 | 20,179 |  |
| Зоохигијенa | 0004 |  |  |  |  |
| Уређивање, одржавање и коришћење пијаца | 0005 |  |  |  |  |
| Одржавање гробаља и погребне услуге | 0006 | 1,991 | 2,137 |  |  |
| Производња и дистрибуција топлотне енергије | 0007 |  |  |  |  |
| Управљање и одржавање водоводне инфраструктуре и снабдевање водом за пиће | 0008 | 368 | 269 | 3,123 |  |
| Остале комуналне услуге | 0009 |  |  |  |  |
| Пројекти у програму комуналне делатности | П |  |  |  |  |
| **3- Локални економски развој** | **1501** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| Унапређење привредног и инвестиционог амбијента | 0001 |  |  |  |  |
| Мере активне политике запошљавања | 0002 |  |  |  |  |
| Подршка економском развоју и промоцији предузетништва | 0003 |  |  |  |  |
| Пројекти у оквиру програма 3 | П |  |  |  |  |
| **4- Развој туризма** | **1502** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| Управљање развојем туризма | 0001 |  |  |  |  |
| Промоција туристичке понуде | 0002 |  |  |  |  |
| Пројекти у оквиру програма 4. | П |  |  |  |  |
| **5 - Пољопривреда и рурални развој** | **101** | **4,764** | **2,972** | **2,282** | **10,018** |
| Подршка за спровођење пољопривредне политике у локалној заједници | 0001 | 4,764 | 2,972 | 2,282 |  |
| Мере подршке руралном развоју | 0002 |  |  |  |  |
| Пројекти у оквиру програма 3. | П |  |  |  |  |
| **6 - Заштита животне средине** | **401** | **563** | **18,826** | **10,955** | **30,344** |
| Управљање заштитом животне средине | 0001 |  | 666 | 213 |  |
| Праћење квалитета елемената животне средине | 0002 |  | 192 | 125 |  |
| Заштита природе | 0003 | 481 | 1,368 | 805 |  |
| Управљање отпадним водама и канализациона инфраструктура | 0004 |  | 11,120 | 5,838 |  |
| Управљање комуналним отпадом | 0005 | 82 |  |  |  |
| Управљање осталим врстама отпада | 0006 |  | 5,480 | 3,974 |  |
| Пројекти у оквиру програма 6. | П |  |  |  |  |
| **7 – Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура** | **701** | **53,524** | **120,002** | **149,960** | **323,486** |
| Одржавање саобраћајне инфрастурктуре | 0001 |  | 120,002 | 119,251 |  |
| Управљање и одржавање саобраћајне инфрастурктуре | 0002 | 53,524 |  |  |  |
| Управљање јавним паркиралиштима | 0003 |  |  |  |  |
| Јавни градски и приграски превоз путника | 0004 |  |  |  |  |
| Унапређење безбедности саобраћаја | 0005 |  |  | 30,709 |  |
| Пројекти у програму 7. | П |  |  |  |  |
| **8 – Предшколско васпитање** | **2001** | **242,037** | **232,474** | **312,249** | **786,760** |
| Функционисање и остваривање предшкослког васпитања и образовања | 0001 | 242,037 | 229,026 | 263,127 |  |
| Пројекти у програму 8. | П |  | 3,448 | 49,122 |  |
| **9 – Основно образовање** | **2002** | **108,233** | **94,121** | **112,078** | **314,432** |
| Функционисање основних школа | 0001 | 108,233 | 94,121 | 112,078 |  |
| Пројекти у програму 9. | П |  |  |  |  |
| **10 – Средње образовање** | **2003** | **26,504** | **27,073** | **28,422** | **81,999** |
| Функционисање средњих школа | 0001 | 26,504 | 27,073 | 28,422 |  |
| Пројекти у програму 10 - Средње образовање | П |  |  |  |  |
| **11 - Социјална и дечија заштита** | **901** | **29,920** | **32,340** | **47,338** | **109,598** |
| Једнократне помоћи и други облици помоћи | 0001 | 12,681 | 13,325 | 13,531 |  |
| Породични и домски смештај, прихватилишта и друге врсте смештаја | 0002 |  |  |  |  |
| Дневне услуге у заједници | 0003 |  |  | 3,737 |  |
| Саветодавне-терапијске и социјално-едукативне услуге | 0004 |  |  |  |  |
| Подршка реализацији програма Црвеног крста | 0005 | 984 | 688 | 693 |  |
| Подршка деци и породица са децом | 0006 | 6,927 | 8,347 | 18,609 |  |
| Подршка рађању и родитељству | 0007 |  |  |  |  |
| Подршка особама са инвалидитетом | 0008 | 9,328 | 9,980 | 10,768 |  |
| Пројекти у програму 11 – Социјална и дечија заштита | П |  |  |  |  |
| **12 - Здравствена заштита** | **1801** | **7,626** | **10,308** | **8,359** | **26,293** |
| Функционисање установа примарне здравствене заштите | 0001 | 7,626 | 10,308 | 8,359 |  |
| Мртвозорство | 0002 |  |  |  |  |
| Спровођење активности из области друштвене бриге за јавно здравље | 0003 |  |  |  |  |
| Пројекти у програму 12. | П |  |  |  |  |
| **13 - Развој културе и информисања** | **1201** | **117,253** | **109,951** | **148,147** | **375,351** |
| Функционисање локалних установа културе | 0001 | 93,117 | 86,694 | 104,392 |  |
| Јачање културне продукције и уметничког стваралаштва | 0002 |  |  |  |  |
| Унапређење система очувања и представљања културно-историјског наслеђа | 0003 |  |  |  |  |
| Остваривање и унапређивање јавног интереса у области јавног информисања | 0004 | 19,859 | 17,309 | 16,334 |  |
| Пројекти у култури | П | 4,277 | 5,948 | 27,421 |  |
| **14 - Развој спорта и омладине** | **1301** | **17,774** | **20,134** | **39,314** | **77,222** |
| Подршка локалним спорствим организацијама, удружењима и савезима | 0001 | 17,275 | 16,000 | 24,830 |  |
| Подршка предшколском и школском спорту | 0002 |  |  |  |  |
| Одржавање спортске инфраструктуре | 0003 |  |  |  |  |
| Функционисање локалних спортских установа | 0004 |  |  |  |  |
| Спровођење омладинске политике | 0005 | 499 | 4,134 | 14,484 |  |
| Пројекти у програму 14. | П |  |  |  |  |
| **15 - Опште услуге локалне самоуправе** | **602** | **409,866** | **337,829** | **391,838** | **1,139,533** |
| Функционисање локалне самоуправе и градских општина | 0001 | 331,636 | 299,778 | 339,284 |  |
| Функционисање месних заједница | 0002 | 45,755 | 15,689 | 17,808 |  |
| Управљање јавним дугом | 0003 |  |  |  |  |
| Општинско/градско правобранилаштво | 0004 | 3,784 | 16,573 | 22,718 |  |
| Омбудсман | 0005 |  |  |  |  |
| Инспекцијски послови | 0006 |  |  |  |  |
| Функционисање националних савета националних мањина | 0007 | 2,286 | 1,593 | 1,489 |  |
| Управљање у ванредним ситуацијама | 0014 | 65 | 1,671 | 6,222 |  |
| Пројекти у програму 15 - Опште услуге локалне самоуправе | П | 26,340 | 2,525 | 4,317 |  |
| **16 – Политички систем локалне самоуправе** | **2101** | **43,249** | **41,377** | **53,701** | **138,327** |
| Функционисање Скупштине | 0001 | 22,679 | 21,411 | 21,345 |  |
| Функционисање извршног органа | 0002 | 20,570 | 19,966 | 32,356 |  |
| Подршка извршном органу власти | 0003 |  |  |  |  |
| Пројекти у програму 16 - Политички систем локалне самоуправе | П |  |  |  |  |
| **17 - Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије** | **501** | **0** | **0** | **0** | **0** |
| Унaпрeђeњe и пoбoљшaњe енергерске ефикасности и употреба обновљивих извора енергије | 0001 |  |  |  |  |
| Пројекти у програму 17 - Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије | П |  |  |  |  |
| **Укупни расходи из свих извора финансирања** |  | **1,136,098** | **1,143,793** | **1,421,160** | **3,701,051** |
| Планирани обим буџета - текући буџет по задњем ребалансу |  | **1,248,634** | **1,265,329** | **1,524,768** |  |
| **Проценат извршења годишњег буџета** |  | **90.99%** | **90.39%** | **93.20%** |  |

Извор: Одлуке о завршним рачунима буџета општине Смедеревска Паланка 2019-2021

Према програмској класификацији, по заступљеним основним програмима буџета за локалну власт, анализом учешћа (и релативног) појединих програма у укупним расходима и издацима буџета општине Смедеревска Паланка – у посматраном периоду од три године – може се закључити следеће:

* буџетски програми 10 – Средње образовање, 12 – Здравствена заштита и 14 – Развој спорта и омладине одговарају просеку извршења појединих буџетских програма у односу на већи број локалних самоуправа у Републици Србији,
* буџетски програми, као што су програми 1 – Становање, урбанизам и просторно планирање, 2 – Комуналне делатности, 5 – Пољопривреда и рурални развој, 6 – Заштита животне средине, 7 – Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура и програм 11 – Социјална и дечија заштита са својим учешћем у укупно извршеним расходима и издацима буџета општине, негативно одступају од просека извршења наведених буџетских програма у односу на већину ЈЛС у Србији,
* позитивно одступање у односу на просечно извршење програма бележи се код буџетских програма 8 – Предшколско васпитање и програм 9 – Основно образовање, 13 – Развој културе и информисања, 15 – Опште услуге локалне самоуправе и програма 16 – Политички систем локалне самоуправе, а
* нису планирани нити извршавани расходи у оквирима буџетског програма 3 – Локални економски развој, 4 – Развој туризма и 17 – Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије.

Индикатори за потребе израде анализе стања и праћења достизања циљева одрживог развоја – програмски буџет општине:

1. Релативно учешће појединих буџетских програма (1-17) у укупним планираним расходима и издацима буџета општине

2. Релативно учешће појединих буџетских програма (1-17) у укупним извршеним расходима и издацима буџета општине

### **3.2. Функционална класификација**

**Функционална класификација расхода буџета општине Смедеревска Паланка исказује издатке по функционалној намени за одређену област и независна је од организације која ту функцију спроводи.** Према Правилнику о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем[[10]](#footnote-10)*,* корисник средстава може обављати активности у оквиру једне или више функција, а када се ради о јединицама локалне самоуправе, онда те функције се изводе из њихових надлежности утврђеним према члану 20. Закона о локалној самоуправи.

Гледајући кроз призму анализе извршења буџета општине Смедеревска Паланка, према њеним надлежностима и заступљеним функционалним класификационим категоријама и класама, у временском интервалу – буџетским годинама 2019-2021, представљена су утрошена буџетска средства за поједине функције по годинама анализе. Преглед тренда финансирања појединих функција из буџета општине Смедеревска Паланка у предметном временском интервалу показује табеларни приказ бр. 3.

**Табела бр. 3.** Преглед финансирања функција из буџета општине Смедеревска Паланка у временском периоду 2019-2021

у 000 динара

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **ГОДИНА** | **040 - Породица и деца** | **070 - Социјална помоћ угорженом становништву, неклас. на др. месту** | **090 - Социјална заштита неклас. на другом месту** | **110 - Извршни и законодавни органи, фин. и фиск. послови и спољни послови** | **112 - Финансијски и фискални послови** | **130 - Опште услуге** | **160 - Опште јавне услуге неклас. на другом месту** |
| **2019** | 6,926 | 21,279 | 9,328 | 40,144 | 26,759 | 294,385 | 54,979 |
| **2020** | 8,347 | 14,622 | 9,980 | 39,447 | 12,822 | 285,243 | 22,956 |
| **2021** | 22,346 | 14,931 | 10,768 | 53,700 | 15,148 | 322,611 | 29,410 |
|  | **37,619** | **50,832** | **30,076** | **133,291** | **54,729** | **902,239** | **107,345** |

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **330 - Судови** | **360 - Јавни ред и безбедност неклас. на другом месту** | **421 - Пољопривреда** | **451 - Друмски саобраћај** | **473 - Туризма** | **560 - Заштита животне средине неклас. на другом месту** | **640 - Улична расвета** | **660 - Послови становања и заједнице неклас. на другом месту** |
| 3,784 | 53,524 | 4,764 |  | 23,427 | 23,555 | 45,263 | 6,530 |
| 16,573 | 120,003 | 2,972 |  | 958 | 48,838 | 60,170 | 6,203 |
| 22,718 | 47,867 | 2,282 | 102,093 | 494 | 46,516 | 63,895 | 17,062 |
| **43,075** | **221,394** | **10,018** | **102,093** | **24,879** | **118,909** | **169,328** | **29,795** |

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **760 - Здравство неклас. на др. месту** | **810 - Услуге рекреације и спорта** | **820 - Услуге културе** | **830 - Услуге емитовања и издаваштва** | **911 - Предшколско образовање** | **912 - Основно образовање** | **920 - Средње образовање** | **УКУПНО** |
| 7,626 | 19,798 | 97,394 | 19,859 | 242,037 | 108,233 | 26,504 | **1,136,098** |
| 10,308 | 20,734 | 92,641 | 17,309 | 232,473 | 94,121 | 27,073 | **1,143,793** |
| 8,359 | 40,065 | 131,812 | 16,334 | 312,250 | 112,078 | 28,421 | **1,421,160** |
| **26,293** | **80,597** | **321,847** | **53,502** | **786,760** | **314,432** | **81,998** | **3,701,051** |

Извор: Одлуке о завршним рачунима буџета општине Смедеревска Паланка 2019-2021 - прорачун

Према основним категоријама функционалне класификације, по заступљеним функционалним класама (троцифрене ознаке), добија се следећа **анализа учешћа појединих функција** (кроз табеларни преглед бр. 4.) у укупним расходима буџета општине Смедеревска Паланка у анализираном периоду.

**Табела бр. 4.** Заступљеност појединих категорија функционалне класификације у буџету општине Смедеревска Паланка у временском периоду 2019-2021

у 000 динара

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Ознака** | **Kатегорија функционалне класификације** | **Укупна реализација по функционалној класификацији у периоду 2019-2021** | **Проценат учешћа функције у односу на укупан износ извршења буџета у периоду 2019-2021** |
| 0 | **Социјална заштита (шифра 0)**, укључује функционалне класификационе ознаке: 040, 060 070 и 090 | 118,528 | 3.20% |
| 1 | **Опште јавне услуге (шифра 1)**, укључује функционалне класификационе ознаке: 110, 130 и 160 | 1,197,604 | 32.36% |
| 2 | **Одбрана (шифра 2)**, укључује функционалне класификационе ознаке: 220 | 0 | 0.00% |
| 3 | **Јавни ред и безбедност (шифра 3)**, укључује функционалне класификационе ознаке: 330 и 360 | 264,467 | 7.15% |
| 4 | **Економски послови (шифра 4)**, укључује функционалне класификационе ознаке: 421, 451, 473 и 480 | 136,991 | 3.70% |
| 5 | **Заштита животне средине (шифра 5)**, укључује функционалне класификационе ознаке: 510 и 560 | 118,909 | 3.21% |
| 6 | **Послови становања и заједнице (шифра 6)**, укључује функционалне класификационе ознаке: 630 и 640 | 199,123 | 5.38% |
| 7 | **Здравство (шифра 7)**, укључује функционалне класификационе ознаке: 721 | 26,293 | 0.71% |
| 8 | **Рекреација, спорт, култура и вере (шифра 8)**, укључује функционалне класификационе ознаке: 810 и 820 | 455,946 | 12.32% |
| 9 | **Образовање (шифра 9)**, укључује функционалне класификационе ознаке: 911 и 912 | 1,183,190 | 31.97% |
|  | **Укупно** | **3,701,051** | **100.00%** |

Извор: Одлуке о завршним рачунима буџета општине Смедеревска Паланка 2019-2021 - прорачун

Индикатор за потребе израде анализе стања и праћења достизања циљева одрживог развоја – функционална анализа буџета:

1. Релативно учешће категорија функционалне класификације у укупним извршеним расходима и издацима буџета општине

### **3.3. Економска класификација**

**Економску класификацију чине класе прихода и примања, односно расхода и издатака, у оквиру Контног плана за буџетски систем.** Економска класификација прихода и примања исказује приходе и примања на основу прописа, другог акта заснованог на закону или уговора који одређују изворе прихода, односно примања. Економска класификација расхода и издатака исказује појединачна добра и услуге и извршена трансферна плаћања.

Аналитички преглед извршења расхода и издатака по усвојеном буџету општине Смедеревска Паланка, по економској класификацији – контима књижења, у временском интервалу од 2019. до 2021. представљен је кроз табеларни приказ бр. 5.

**Табела бр. 5.** Извршење буџета општине Смедеревска Паланка у временском периоду 2019-2021 по економској класификацији расхода (на трећем нивоу рашчлањавања)

у 000 динара

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Година** | **411000 - Плате, додаци и накнаде запослених** | **412000 - Социјални доприноси на терет послодавца** | **413000 - Накнаде у натури** | **414000 - Социјална давања запосленима** | **415000 - Накнада трошкова за запослене** | **416000 - Награде запосленима и остали посебни расходи** | **421000 - Стални трошкови** | **422000 - Трошкови путовања** |
| **2019** | 327,737 | 58,521 | 4,103 | 22,633 | 5,081 | 5,555 | 115,554 | 1,737 |
| **2020** | 336,960 | 56,407 | 2,844 | 14,305 | 3,330 | 2,957 | 118,135 | 927 |
| **2021** | 371,235 | 61,618 | 3,525 | 16,778 | 6,240 | 4,993 | 136,175 | 873 |
|  | **1,035,932** | **176,546** | **10,472** | **53,716** | **14,651** | **13,505** | **369,864** | **3,537** |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **423000 - Услуге по уговору** | **424000 – Специјализ. услуге** | **425000 - Текуће поправке и одржавање** | **426000 - Материјал** | **441000 - Отплата камата домаћим пословним банкама** | **444000 - Пратећи трошкови задуживања** | **451000 - Субвенције јавним нефинанс. предузећима и организац.** | **454000 - Субвенције приватним предузећима** | **463000 - Трансфери осталим нивоима власти** |
| 71,610 | 46,074 | 50,424 | 37,828 | 2,223 | 1,250 | 83,141 |  | 156,653 |
| 71,320 | 32,082 | 103,977 | 39,817 | 165 | 797 | 74,003 |  | 144,353 |
| 89,338 | 79,094 | 139,869 | 51,039 |  | 386 | 85,805 | 1,000 | 164,683 |
| **232,268** | **157,250** | **294,270** | **128,684** | **2,388** | **2,433** | **242,949** | **1,000** | **465,689** |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **464000 - Дотације орг. за обавезно социјално осигурање** | **465000 - Остале дотације и трансфери** | **472000 - Накнаде за социјалну заштиту из буџета** | **481000 - Дотације невладиним организац.** | **482000 - Порези, обавезне таксе, казне, пенали и камате** | **483000 - Новчане казне и пенали по решењу судова** | **484000 - Накнада штете за пов. или штету наст. услед елем непогода** | **485000 - Накнада штете за пов. или штету нанету од стране држ. органа** | **511000 - Зграде и грађевински објекти** |
| 7,625 | 33,895 | 18,791 | 21,166 | 1,219 | 27,193 |  |  | 11,440 |
| 10,308 | 8,891 | 10,995 | 19,946 | 233 | 19,184 |  | 4,695 | 44,045 |
| 8,359 | 500 | 24,645 | 36,736 | 388 | 25,490 | 276 | 5,528 | 48,536 |
| **26,292** | **43,286** | **54,431** | **77,848** | **1,840** | **71,867** | **276** | **10,223** | **104,021** |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **512000 - Машина и опрема** | **514000 - Култивисана имовина** | **515000 - Нематеријална имовина** | **522000 - Залихе производње** | **541000 - Земљиште** | **УКУПНО** |
| 17,178 |  | 496 | 2,446 | 4,525 | **1,136,098** |
| 19,761 | 970 | 973 | 1,363 | 50 | **1,143,793** |
| 48,881 | 805 | 350 | 1,894 | 6,121 | **1,421,160** |
| **85,820** | **1,775** | **1,819** | **5,703** | **10,696** | **3,701,051** |

Извор: Одлуке о завршним рачунима буџета општина Смедеревска Паланка 2019-2021 – прорачун

* Категорија **410000 - Расходи за запослене** на економским класификацији 411 – Плате, додаци и накнаде запослених, 412 – Социјални доприноси на терет послодавца, и друга давања на класификацијама 413-416 са извршењем од 1.305 милиона динара у току анализираног периода од 3 године, представљају чак 35,3% укупних расхода и издатака буџета општине Смедеревска Паланка. Ови трошкови, када је реч о зарадама, повећани су за 46,6 милиона динара односно 12% у периоду 2019-2021, као резултат повећања вредности коефицијента за обрачун и исплату плата у јавном сектору. Сва остала давања у виду накнаде у натури, социјалних давања, накнада трошкова за запослене и јубиларних награда су у границама просека за општине у Републици. У истом периоду анализе, у региону Јужне и Источне Србије[[11]](#footnote-11) - општине, учешће ових расхода у укупном извршењу буџета општина било је 28,0%.
* На нивоу категорије расхода **420000 – Коришћење услуга и роба**, где припадају стални трошкови, трошкови путовања, уговорене услуге, материјали, односно текуће поправке и одржавања, углавном видимо балансирани, узлазни тренд извршења у сталним трошковима, посебно у делу сталних трошкова, специјализованих услуга, односно текућих поправки. Учешће ове категорије расхода је значајно у укупно извршеним расходима и издацима буџета општине у периоду 2019-2021 и износи 32,0%, али је просек извршења у региону у истом периоду био је чак 37,8%.
* **Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама (451000) и субвенције приватним предузећима (454000),** односи се на доделу текућих субвенција јавним предузећима ради обезбеђивања пружања услуга према усвојеним програмима пословања и то: ЈКП „Паланка 2020“, ЈКП „Водовод“, ЈП „Морава“, ЈП „Паланка“ у ликвидацији, ЈП „Паланка развој“. Субвенције с приватним предузећима се односе доделу средстава у области јавног информисања. Учешће субвенција у укупним расходима и издацима буџета општине Смедеревска Паланка износи 6,59%, док је у региону просечно учешће ових издвајања варира од општине до општине и креће се између 0% до чак 25,10% (просечно релативно учешће код општина у региону износи 4,45%).
* Путем економске класификације **463 – Трансфери осталим нивоима власти,** извршавају се издаци према основним школама (12), средњим школама (3), односно Центру за социјални рад, а ради реализације делатности ових установа, у складу са важећим законским и другим прописима, а на економској класификацији **464 – Дотације организацијама за обавезно социјално осигурање** се евидентирају расходи који се извршавају према локалном Дому здравља за функционисање (текући издаци и улагања у опрему) и за потребе Апотеке Здравље. Просек издвајања у сврху трансфера другим нивоима власти на нивоу свих општина у региону износи 15,31%, а у случају општине Смедеревска Паланка, у истом трогодишњем периоду, за трансфере је намењено 14,35% укупних прихода и примања буџета.
* На економској класификацији **481 – Дотације невладиним организацијама** сведоци смо рапидног повећања планирања и извшравања ове категорије расхода у анализираном периоду, са 21,2 милиона на 36,7 милиона динара. Ови расходи су извршени у просеку око 26 милиона динара годишње и намењени су за финансирање програма и пројеката удружења грађана. Евидентно је највеће присуство ове категорије расхода у програмима спорта (22 спортских клуба у општини), затим за потребе верских заједница и Црвеном крсту. Просек издвајања буџета код других општина у региону за финансирање програма и пројеката удружења грађана износи 34 милиона динара на нивоу годишњих буџета.
* На економским класификацијама по издацима за набавку нефинансијске имовине **511 – Зграде и грађевински објекти, 512 – Машина и опрема, 514 – Култивисана имовина, 515 – Нематеријална имовина и 541 - Земљиште** општина Смедеревска Паланка извршава издатке у вредности од 210 милиона динара у анализираном периоду што представља релативно учешће ових издатака у укупних расходима и издацима буџета у висини од свега 5,67%. Предметно учешће не достиже просечно релативно учешће издатака буџета осталих општина у региону, што износи 14,7%.

**Напомена:** Извори података о просечним издвајањима по категоријама расхода – економској класификацији за општине (38) у региону Јужне и Источне Србије: РСЈП - аналитички сервис и аналитичко-извештајни систем ЈЛС - прорачун

Индикатори за потребе израде анализе стања и праћења достизања циљева одрживог развоја – економска класификација расхода:

1. Релативно учешће расхода за запослене (410000) у укупним извршеним расходима и издацима буџета општине

2. Релативно учешће субвенција (450000) у укупним извршеним расходима и издацима буџета општине

3. Релативно учешће издатака за набавку нефинансијске имовине (500000) у укупним извршеним расходима и издацима буџета општине

4. Релативно учешће отплате главнице (610000) у укупним извршеним расходима и издацима буџета општине

### **3.4. Kласификација по изворима финансирања**

**Класификација расхода и издатака према изворима финансирања исказује приходе и примања, расходе и издатке према основу остварења тих средстава.** Наредни табеларни приказ бр. 6 представља распоред финансирања расхода и издатака из буџета општине Смедеревска Паланка из угла извора прихода и примања.

**Табела бр. 6.** Извршење буџета општине Смедеревска Паланка по изворима финансирања расхода и издатака у временском периоду 2019-2021

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | у 000 динара |
| **Ознака извора** | **Класификација са називима извора финансирања** | **Буџетске године** | | |
| **2019** | **2020** | **2021** |
| 01 | Општи приходи и примања буџета - извор 01 | 1,078,114 | 1,069,613 | 1,329,444 |
| 02 | Трансфери између корисника на истом нивоу - извор 02 |  |  |  |
| 03 | Социјални доприноси - извор 03 |  |  |  |
| 04 | Сопствени приходи буџетских корисника - извор 04 | 5,959 | 3,529 | 5,653 |
| 05 | Донације од иностраних земаља - извор 05 |  |  |  |
| 06 | Донације од међународних организација - извор 06 |  | 582 | 42 |
| 07 | Транфери од других нивоа власти - извор 07 | 42,621 | 61,348 | 69,878 |
| 08 | Добровољни трансфери од физичких и правни лица - извор 08 | 130 | 932 | 258 |
| 09 | Примања од продаје нефинансијске имовине - извор 09 | 6,017 | 2,929 | 3,634 |
| 10 | Примања од домаћих задуживања - извор 10 |  |  |  |
| 11 | Примања од иностраних задуживања - извор 11 |  |  |  |
| 12 | Примања од отплате датих кредита и продаје финансијске имовине - извор 12 |  |  |  |
| 13 | Нераспоређени вишак прихода и примања ранијих година - извор 13 |  | 2,000 | 11,099 |
| 14 | Неутрошена средства од приватизације ранијих година - извор 14 |  |  |  |
| 15 | Неутрошена средства донација, помоћи и трансфера из ранијих година - извор 15 |  |  |  |
| 16 | Родитељски динар за ваннаставне активности - извор 16 | 3,257 | 2,860 | 1,152 |
| 17 | Неутрошена средства трансфера од других нивоа власти - извор 17 |  |  |  |
| 56 | Финансијска помоћ ЕУ - извор 56 |  |  |  |
|  | **Укупно** | **1,136,098** | **1,143,793** | **1,421,160** |

Извор: Одлуке о завршним рачунима буџета општине Смедеревска Паланка 2019-2021

Индикатори за потребе израде анализе стања и праћења достизања циљева одрживог развоја – извори финансирања:

1. Релативно учешће извора 01 – општи приходи и примања буџета у укупним реализованим изворима буџета општине

2. Релативно учешће извора 07 – трансфери од других нивоа власти у укупним реализованим изворима буџета општине

**4. Анализа односа плана и извршења буџета општине Смедеревска Паланка у временском периоду од 2019 до 2021 године**

**Остварени обим прихода и примања буџета општине Смедревска Паланка у односу на планирани ниво у просеку износи 92,31%, док је извршење расхода и издатака буџета у односу на планске величине 91,25%.** За потребе вршења анализе појединих приоритета – издвајања средстава за одређене програмске категорије и намене у буџету општине Смедеревска Паланка, урађен је преглед начина планирања укупног обима буџета према усвојеним одлукама о буџету, конкретно у датом случају према задњем ребалансу буџета и коначне реализације, односно извршења буџета, закључно са 31. децембром за сваку буџетску годину. Таква анализа укључује процену реалног предвиђања/планирања прихода и примања буџета локалне власти – кроз инкорпорирање осцилација у току године до чина ребаланса, са једне стране, као и оцену начина планирања појединих расхода и издатака у односу на расположива средства буџета, са друге стране.

**Табела бр. 7.** Планирани обим буџета и извршење расходне стране буџета општине Смедеревска Паланка у временском периоду 2019-2021

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | у 000 динара |
| **Године буџета** | **Планирани обим расхода и издатака према Одлуци о буџету општине** | **Извршење буџета, расходна страна у класама 4, 5 и 6** | **Проценат реализације планираног обима буџета - расходна страна** |
| 2019 | 1,346,336 | 1,136,098 | 84.38% |
| 2020 | 1,268,453 | 1,143,793 | 90.17% |
| 2021 | 1,432,645 | 1,421,160 | 99.20% |

Извор: Одлуке о завршним рачунима буџета општине Смедревска Паланка 2019-2021

Реални начин планирања укупних прихода и примања, односно расхода и издатака у локалним буџетима, претпоставља препоручене проценте реализације у висини од 88-92% и више. Гледајући кроз призму претходно наведених захтева који се постављају пред субјектом који припрема нацрт одлуке о буџету за наредну годину, односно извршног органа при утврђивању предлога одлуке, може се закључити да је предметни захтев у случају општине Смедеревска Паланка је испуњен, мада се поставља питање у вези планирања преузетих обавеза у 2021. години. Са аспекта планирања прихода општине, према доступним подацима, потребно је побољшати процес њихове процене, јер се очекивани приходи и примања потцењени у 2021. години. Реално планирање прихода и примања општине се базира на изворним и уступљеним приходима, као и на ненаменском трансферу из Републичког буџета, што годишње износи 292.955 хиљада динара.

Податке о планираним и реализованим вредностима приходне стране буџета општине показује следећа табела бр. 8.

**Табела бр. 8.** Приказ реализације приходне стране буџета општине Смедеревска Паланка у посматраном периоду од 2019. до 2021. године

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | у 000 динара |
| **Године буџета** | **Планирани обим прихода и примања према Одлуци о буџету општине** | **Остварење прихода и примања у буџетској години према Одлуци о завршном рачуну** | **Проценат реализације планираног обима буџета - приходна страна** |
| 2019 | 1,346,336 | 1,154,307 | 85.74% |
| 2020 | 1,268,453 | 1,155,086 | 91.06% |
| 2021 | 1,432,645 | 1,434,340 | 100.12% |

Извор: Одлуке о завршним рачунима буџета општине Смедеревска Паланка 2019-2021

Индикатори за потребе израде анализе стања и праћења достизања циљева одрживог развоја – планирање и остварење/извршење буџета општине:

1. Проценат реализације/остварење планираног обима приходне стране општинског буџета

2. Релативни показатељ извршења планираног обима расхода и издатака буџета

**5. Анализа финансијског стања и капацитета општине Смедеревска Паланка за финансирање кључних развојних приоритета**

**Просек планираних годишњих издвајања буџета општине Смедеревска Паланка за капиталне издатке износи 6,18% у односу на укупно планирани ниво расхода и издатака.** Када се посматрају подаци о расходима и издацима буџета јединице локалне самоуправе, са циљем утврђивања њених капацитета за даљи развој, потребно је извршити и анализу планираних издвајања у конкретне сврхе. У практичном смислу, то значи конкретизацију дела средстава намењених за функционисање општине, њених органа и установа, односно разграничења укупних потенцијала за одређена улагања – капитални издаци/пројекти. Табела бр. 9. која следи, сходно доступним подацима, показује планске величине буџетирања у општини Смедеревска Паланка и указује на величину расхода за потребе рада/функционисања општине (класа 4), са једне стране, односно планирана издвајања за издатке за набавку нефинансијске имовине (класа 5), са друге стране. Што се тиче финансирања основних надлежности општине, у то спадају плате и друге накнаде запосленима, стални трошкови, трошкови путовања, уговорене услуге, текуће поправке и одржавање, материјал, субвенције, трансфери за трошкове школа, социјална давања и финансирање цивилног сектора. Реализација наведених расхода се врши у складу са законским прописима и другим актима које су донели органи ЈЛС. Они се евидентирају на контима класе 4 и представљени су у планским величинама кроз следећи табеларни приказ:

**Табела бр. 9.** Рекапитулација планираних расхода и издатака по њиховој категорији у посматраном периоду од 2019 до 2021 – општина Смедеревска Паланка

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  | у 000 динара |
| **Година буџета** | **Планирани обим расхода (ек. класификација у класи 4)** | **Планирани обим расхода (издаци за набавку нефинансијске имовине - класа 5)** | **Планирани обим расхода за отплату кредите - класа 6** | **Укупан обим буџ. расхода и издатака** | **Проценат планираних издвајања за капиталне издатке** |
|  | a | b | c | d=a+b+c | e=b/d\*100 |
| 2019 | 1,203,357 | 45,277 | 0 | 1,248,634 | 3.63% |
| 2020 | 1,173,490 | 91,839 | 0 | 1,265,329 | 7.26% |
| 2021 | 1,407,872 | 116,896 | 0 | 1,524,768 | 7.67% |

Извор: Одлуке о буџету буџета општине Смедеревска Паланка 2019-2021

**У планирању средстава за инвестиције, кроз годишњи буџет општине Смедеревска Паланка, евидентан је узлазни тренд целокупног процеса.** Према представљеним подацима, планирање издатака за капитална улагања (класа 5) је повећан са 45 милиона динара, прво на 91, а у 2021. години на 117 милиона динара, што се може пропратити и преко релативних показатеља учешћа ових издатака у укупно планираним расходима и издацима буџета. У односу на планирани обим капиталних издатака, реализација инвестиционих подухвата се несметано спроводи, јер већи део средстава за њих општина Смедеревска Паланка обезбеђује из својих буџетских (изворних и уступљених) извора и средствима ненаменског транфера, а мањим делом из наменских трансферних средстава са виших нивоа власти. Наведене чињенице које се односе на извршење буџетских апропријација по капиталним издацима, односно способност локалног буџета да инвестиције планира и финансира из властитих извора, доказују подаци из наредне табеле (табела бр. 10). У односу на планске величине у класи 5, просечно извршење ових издатака је на солидном нивоу и износи 81%, док остатак планираних апропријација за улагања се не реализује. Из угла инвестиција, у посматраном периоду, однос буџетских извора и других (извори виших органа власти, донације, ЕУ фондови и слично) финансирања капиталних издатака је доста неповољан (због недостатка прибављања других извора финансирања), те је просек извора финансирања набавке нефинансијске имовине из властитих извора износи 67,9%, односно из других извора 32,1%.

**Табела бр. 10.** Приказ реализације планираних капиталних издатака по изворима њиховог финансирања у посматраном периоду од 2019 – 2021 године – општина Смедеревска Паланка

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  | у 000 динара |
| **Година буџета** | **Планирани обим расхода (издаци за набавку нефинансијске имовине - класа 5)** | **Реализовани обим расхода (издаци за набавку нефинансијске имовине - класа 5)** | **Реализовани обим расхода за капиталне издатке финансираних из различитих извора** | | **Проценат реализације капиталних издатака у односу на планске величине** |
| **Извор буџета - 01 (и извор 13)** | **Други извори** |
| 2019 | 45,277 | 36,084 | 29,540 | 6,544 | **80%** |
| 2020 | 91,839 | 67,161 | 36,558 | 30,603 | **73%** |
| 2021 | 116,896 | 106,589 | 76,456 | 30,133 | **91%** |

Извор: Одлуке о завршним рачунима буџета општине Смедеревска Паланка 2019-2021

Индикатори за потребе израде анализе стања и праћења достизања циљева одрживог развоја – планирање и извршење издатака за капиталне инвестиције:

1. Релативно учешће планираних капиталних издатака у укупном обиму планираних расхода и издатака буџета општине

2. Проценат реализације капиталних издатака у односу на планирану вредност издатака за набавку нефинансијске имовине

**6. Оцена потенцијала буџета општине Смедеревска Паланка за финансирање капиталних инвестиција и оцена кредитног потенцијала**

**Потенцијал буџета општине Смедеревска Паланка за финансирање капиталних издатака је на задовољавајућем нивоу и показује благи узлазни тренд расположивости.** Процена могућности, односно утврђивање капацитета буџета општине, се мери кроз остварене приходе општине у посматраном периоду без трансферних прихода и реализованих капиталних пројеката из буџетских изворних и уступљених прихода. Према овој анализи општински буџет је у претходном периоду из својих средстава, у потпуности или кроз начин суфинансирања са другим финансијерима, реализовао капиталне издатке у представљеним вредностима и процентима у односу на своје приходе. Судећи према задњој колони табеле за оцену потенцијала буџета општине, проценат реализације капиталних издатака из буџетских извора без трансферних средстава је избалансиран у анализираном периоду (показује узлазни тренд).

**Табела бр. 11.** Приказ реализације капиталног дела буџета општине Смедеревска Паланка из изворних и уступљених прихода буџета

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | у 000 динара |
| **Године буџета** | **Остварени изворни и уступљени приходи општине (без трансферних)** | **Реализовани обим расхода за капиталне издатке финансираних из буџетских извора - 01** | **Проценат реализације капиталних издатака буџетских извора (без трансферних сред.)** |
|  |
| 2019 | 801,948 | 36,084 | 4.50% |  |
| 2020 | 767,872 | 36,558 | 4.76% |  |
| 2021 | 960,606 | 76,456 | 7.96% |  |

Извор: Одлуке о завршним рачунима буџета општине Смедеревска Паланка 2019-2021 - прорачун

Дубља анализа остварених прихода буџета општине, без капиталних наменских трансфера дата је у доњем табеларном приказу (табела бр. 12.) и указује на расположиве могућности локалног буџета за финансирање или суфинансирање капиталних инвестиционих издатака у распону од -0,47% до -4,87% у односу на расположиве приходе буџета општине (што означава да у анализираним годинама општини нису били доступни сопствени извори за финансирање капиталних пројеката). Према доступним информацијама, стање недоспелог неизмиреног дуга по дугорочном кредиту за финансирање капиталних инвестиција на дан 31.12.2021. године износи 0,00 динара, те вредност слободних средстава за капиталне издатке у будућем периоду није потребно смањити са обавезама отплате ануитета у наредном периоду.

**Табела бр. 12.** Приказ расположивих могућности финансирања капиталних инвестиционих расхода из буџета општине Смедеревска Паланка

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  | у 000 динара |
| **Година буџета** | **Реализовани укупан обим буџета без наменских трансфера (приходи)** | **Реализовани обим расхода (класа 4)** | **Реализовани обим расхода (издаци за набавку нефинансијске имовине - класа 5)-извор 01** | **Вредност слободних средстава за капиталне издатке** | **Проценат слободних средстава за капиталне издатке у односу на реализовани обим буџета без наменских трансфера** |
|  |
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5=2-3** | **6=5/2\*100** |  |
| 2019 | 1,094,902 | 1,100,014 | 29,540 | -5,112 | -0.47% |  |
| 2020 | 1,060,827 | 1,076,632 | 36,558 | -15,805 | -1.49% |  |
| 2021 | 1,253,560 | 1,314,571 | 76,456 | -61,011 | -4.87% |  |

Извор: Одлуке о завршним рачунима буџета општине Смедеревска Паланка 2019-2021

**У претходном, анализираном периоду општина Смедеревска Паланка није користила кредитне изворе за финансирање капиталних инвестиција.** Када је реч о кредитном потенцијалу општине Смедеревска Паланка, ради финансирања капиталних инвестиција, пошло се од расположивих података о стању кредитне задужености на дан 31.12.2021. године према месечном Извештају о кредитном задужењу општине. По овом извештају, општина Смедеревска Паланка није кредитно задужено за финансирање капиталних инвестиционих расхода.

**У наредном периоду, у којем се реализује будући план развоја, општини стоје на располагању кредитни извори финансирања.** У складу са одредбама Закона о јавном дугу[[12]](#footnote-12), дугорочна задуженост локалне власти за финансирање капиталних инвестиционих расхода не може бити већи од 50% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години, те на основу расположивог податка о оствареним приходима буџета општине Смедеревска Паланка у 2021. години, који износи 1.412.521 хиљада динара, констатује се да општина може да се задужи код пословних банака у земљи у виду дугорочног кредита за финансирање капиталних издатака у износу до **706.260 хиљада динара.**

Индикатори за потребе израде анализе стања и праћења достизања циљева одрживог развоја – доступност средстава за капиталне инвестиције:

1. Вредност слободних средстава за капиталне инвестиције у годишњем буџету

2. Проценат слободних средстава за капиталне инвестиције у односу на укупан обим реализованих прихода буџета без наменских трансфера

### **7. Процена потенцијала општине Смедеревска Паланка за финансирање капиталних инвестиционих расхода и издатака у периоду од 2023 - 2033**

**Процена капацитета општине Смедеревска Паланка за наредни период извршена је на основу података добијених приликом оцене потенцијала општинског буџета за финансирање капиталних инвестиционих расхода, са једне стране, односно набрајаних потреба за јачање капацитета управљања финансијама, са друге стране.** Елементи за јачање капацитета се огледају у следећем:

1. смањење текућих расхода буџетских корисника кроз ефикаснију употребу расположивих ресурса

* смањење енергетских трошкова,
* смањење расхода за административне услуге,
* смањење појединих уговорених стручних и специјализованих услуга,
* смањење трошкова материјала и осталих расхода.

1. повећање прихода и примања буџета општине на које има директан утицај

* повећање наплате пореза на имовину, као изворног прихода општине,
* повећање запослености кроз конкретне мере запошљавања и повећање припадајућег дела пореза на зараде у корист нивоа општине,
* повећање прихода од издавања у закуп имовине општине,
* повећање појединих врста накнада, коју висину локалним прописом утврђује општина.

**Предлог за просечно смањење расхода буџета општине Смедеревска Паланка износи 5%, односно повећање прихода у висини од 3%, све са циљем јачања капацитета за финансирање инвестиција.** При процени свих ефеката на расходну и приходну страну буџета општине Смедеревска Паланка, пошло се од подизања капацитета управљања финансијама на расходној страни и то смањењем појединих врста расхода у распону од 3-4% код корисника буџета који исплаћују зараде запосленима, односно 7-8% код корисника који немају планирана средства за плате на економским класификацијама 411 и 412. Просечна величина смањења расхода у односу на просечно извршење расхода буџета у претходним годинама износи 5%. У случају приходне стране, при утврђивању могућности буџета, узети су у обзир годишњи планирани и остварени износи појединих врста изворних јавних прихода у протеклом периоду анализе и утврђена је могућност повећања годишњих износа прихода и примања буџета од најмање 3%. Наредни табеларни приказ (табела бр. 13) указује на могућности локалног буџета, да се кроз мере јачања финансијских капацитета изврши балансирање оквира за финансирање капиталних инвестиционих расхода – повећање нивоа слободних средстава за инвестиције на 95,9 милиона динара годишње, односно 1,47 милијарди динара за цео период у којем ће се спроводити План развоја општине, укључујући и туђа средства финансирања у виду кредитних извора од пословних банака.

**Табела бр. 13.** Приказ расположивих елемената јачања капацитета финансирања инвестиција у општини Смедеревска Паланка у временском периоду спровођења будућег документа развојног планирања

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | у 000 динара |
| **Елементи и обрачун јачања капацитета управљања финансијама за период од 2023 - 2030** | | | |
| **Редни број** | **Статистичке могућности и опис мера за јачање капацитета ЈЛС** | **Утицај на годишњем нивоу** | **Вредност утицаја за период од 2023 – 2030** |
| 1 | Просечна годишња вредност слободних средстава за капиталне издатке у буџету општине (укупан реализовани обим прихода буџета без наменских транферних прихода умањен за извршење текућих расхода) | 0 | 0 |
| 2 | Просечно смањење текућих расхода директних, индиректних и других корисника за 5% у односу на просечно извршење расхода буџета општине у периоду 2019-2021 | 58,187 | 465,496 |
| 3 | Просечно повећање прихода и примања буџета за 3% у односу на просечно остварење прихода и примања буџета | 37,742 | 301,936 |
| 4 | Кредитни потенцијал за финансирање капиталних инвестиционих расхода |  | 706,260 |
| **5** | **Укупна вредност директних могућности буџета, укључујући јачање финансијских капацитета и кредитног потенцијала за финансирање капиталних инвестиционих расхода** | **95,929** | **1,473,692** |

**Јачање капацитета општине за реализацију капиталних инвестиционих пројеката, осим расположивих финансијских ресурса, зависи и од организационих способности и кадрова.** Финансијски капацитет општине Смедеревска Паланка се може увећати и додатним развијањем способности и успешности у конкурисању код виших нивоа власти и осталих донатора (пре свега код фондова ЕУ) за суфинансирање пројеката капиталног инвестиционог карактера, али и свих других, дефинисаних развојних приоритета. Наравно за финансирање таквих издатака локалним самоуправама у Србији стоје на располагању и други извори, пре свега могућност задуживања код пословних банака, али и кроз издавања муниципалних обвезница или ангажовање капитала кроз јавно-приватна партнерства. Наредни табеларни приказ (табела бр. 14) процењује могућности локалног буџета за финансирање планираних капиталних инвестиционих расхода путем суфинансирања. Гледајући кроз призму повећања годишњег капацитета финансирања (из претходно приказане процене) и раздвајања расположивих ресурса на 2 дела (директно финансирање капиталних расхода – 50% и суфинансирање планираних пројеката – 50%), капацитет општине Смедеревска Паланка за финансирање капиталних инвестиционих издатака се знатно повећава. Наравно, овакав приступ и финансирање инвестиција већих вредности претпоставља знатно унапређење вршења послова који се односе на избор конкурса на којима ће општина учествовати, израду пројектне документације, спровођење успешних конкурса и даљег развијања могућности суфинансирања пројеката, укључујући и развој капацитета надлежних одељења у Општинској управи општине Смедеревска Паланка. У зависности од донатора, степена развијености ЈЛС и других околности, средства сопственог учешћа могу бити од 10-15% до чак 50%. Процена капацитета је израђена кроз коришћење процента сопственог учешћа на конкурсима у висини од 10%.

**Табела бр. 14.** Прорачун јачања капацитета општине Смедеревска Паланка ради финансирања инвестиција у временском периоду спровођења плана развоја(8 година)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | у 000 динара |
| **Обрачун дирекног и индиректног јачања капацитета буџета општине за финансирање капиталних инвестиционих расхода** | | | |
| **Редни број** | **Опис директног и индиректног утицаја на повећање капацитета за финансирање** | **Утицај на годишњем нивоу/употреба расположивих средстава за аплицирања** | **Вредност утицаја за период од 8 година** |
| 1 | Директно коришћење представљених могућности буџета кроз мере јачања финансијских капацитета за потребе финансирања капиталних инвестиционих расхода (50%) | 47,965 | 383,720 |
| 2 | Употреба представљених могућности буџета кроз мере јачања финансијских капацитета за потребе финансирања капиталних инвестиционих расхода путем обезбеђења сопственог учешћа на конкурсима расписаних од стране виших нивоа власти и других донатора (просек сопственог учешћа - суфинансирања 10%) | 479,650 | 3,837,200 |
| 3 | Кредитни потенцијал за финансирање капиталних инвестиционих расхода |  | 706,260 |
| **4** | **Укупна вредност директних и индиректних могућности буџета, укључујући јачање финансијских капацитета и кредитног потенцијала за финансирање капиталних инвестиционих расхода** | **527,615** | **4,927,180** |

### **8. Јавни дуг и обавезе јавних предузећа**

**Општина Смедеревска Паланка није кредитно задужена за финансирање капиталних издатака закључно са 31.12.2021. године.** Основни принцип управљања јавним дугом представља обезбеђивање редовног сервисирања буџетских потреба по најниже могућим трошковима уз прихватљив ниво ризика. Правно уређење области јавног дуга, као што је већ наведено, утврђено је Законом о јавном дугу[[13]](#footnote-13), којим су уређени услови, начин и поступак задуживања Републике Србије, јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, организација обавезног социјалног осигурања, као и јавних предузећа и других правних лица, чији је оснивач Република, односно давање гаранција Републике, начин и поступак управљања јавним дугом и вођење евиденције о јавном дугу. Месечни извештај о стању и структури јавног дуга који се објављује на званичној интернет презентацији Управе за јавни дуг, осим података о стању, структури и кретању јавног дуга Републике Србије, учешћа јавног дуга у бруто домаћем производу, валутној структури и структури каматних стопа, у посебним деловима се бави, анализира и укључује податке о стању и структури дуга јединица локалне власти, валутној и каматној структури дуга, податке о врсти кредитора за локалну власт и показатеље ризика дуга јединице локалне власти. Према наведеном извештају стање недоспелог дуга општине Смедеревска Паланка на дан 31.12.2021. године износи 0,00 динара.

**Финансијска позиција основаних јавних предузећа од стране општине Смедеревска Паланка је недовољно стабилна.** На територији општине Смедеревска Паланка функционише пет јавних предузећа. Просечан број запослених у наведеним јавним предузећима је 114, док је просечан годишњи приход свиј ЈП у последње три године износи 275 милиона динара. У структури укупних обавеза јавних предузећа 100% су краткорочне обавезе из пословања, а ниво свих обавеза јавних предузећа основаног од стране општине на дан 31.12.2021. године износи 876 милиона динара, док је исказани вредност капитала (односно оснивачког улога општине) износи 0,00 динара. Сходно наведеном, однос укупних обавеза јавног предузећа и његовог капитала (D/E racio) је 0,00% или другим речима, није мерљив. Када се посматра тај однос у случају јавних предузећа других општина (38) у региону, тј. за остала 137 јавна предузећа у региону, онда је D/E racio на нивоу од 43,78%[[14]](#footnote-14). Јавна предузећа из Смедеревске Паланке нису кредитно задужена код пословних банака у земљи.

Индикатори за потребе израде анализе стања и праћења достизања циљева одрживог развоја – јавни дуг општине:

1. Просечна задуженост општине по глави становника

2. Релативно учешће годишњих издвајања за отплату главнице кредиторима у односу на укупно извршење расхода и издатака буџета општине

3. Релативни показатељ односа укупних обавеза ЈКП (дугорочних и краткорочних) у односу на њихов капитал (D/E racio)

### **9. Финансијско управљање и контрола**

**Постављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у општини Смедеревска Паланка није реализовано у потпуности.** Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководилац корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин, кроз:

1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;

2) потпуност, реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;

3) добро финансијско управљање и заштиту средстава и података (информација).[[15]](#footnote-15)

Општина Смедеревска Паланка није у потпуности успоставила ефикасан систем интерних контрола у складу са чланом 81. став 2 и члана 82. Закона о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору. Ризици се не прикупљају и не рангирају. Према извештају Државне ревизорске институције општина није усвојила стратегију управљања ризиком, коју би требало повремено ажурирати, као и у случају када се контролно окружење значајно измени, сходно члану 6. став 2. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору. Такође, нису на одговарајући начин спроведене контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво и исте нису анализиране и ажуриране најмање једном годишње.

### **10. Интерна ревизија**

**У општини Смедеревска Паланка је успостављено вршење послова интерне ревизије.** Интерна ревизија је независна активност која процењује системе интерних контрола, даје независно и објективно стручно мишљење и савете за унапређење пословања, помаже кориснику у остварењу циљева примењујући системски и дисциплиновани приступ у оцени делотворности процеса управљања ризицима, контрола и управљања организацијом. Интерна ревизија не критикује начин пословања, она процењује постојеће системе, оцењује успешност пословања и даје препоруке и савете за побољшање система финансијског управљања и контроле. Интерна ревизија је помоћ или алат управљачке структуре - њена улога се често означава као "продужена рука руководства" или "очи и уши руководства" јер преко ње добијају информације о функционисању система за који су одговорни. Циљ примене интерне ревизије на свим нивоима јавног управљања је да се поред праћења наменског и законског трошења буџетских средстава, пажња усмери и на мерење резултата и боље планирање и управљање буџетским новцем. Сви грађани који плаћају порез имају интерес да знају да ли се њихов новац троши на ефикасан начин, и да ли локалне самоуправе улажу у развој својих заједница. Начин рада интерне ревизије код корисника јавних средстава регулисан је Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.[[16]](#footnote-16) Служба буџетске инспекције, ревизије и интерне контроле у општини Смедеревска Паланка је надлежна за спровођење инспекције и ревизије над директним  и индиректним корисницима средстава буџета, јавним предузећима и установама. Служба врши проверу примене Закона која представља накнадну проверу корисника буџетских средстава, врши контролу примене Закона у области  материјално-финансијског пословања  наменског и законитог коришћења средстава корисника буџетских средстава. Служба за инспекцију и ревизију има приступ  свим подацима, документима и извештајима и информацијама потребних за обављање функција код корисника буџетских средстава.

### **10. Екстерна ревизија**

**Током 2013. године ДРИ је извршила ревизију консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања општине Смедеревска Паланка за 2012. годину и издала је мишљење са резервом о консолидованим финансијским извештајима и правилности пословања.**

Према члану 79. Закона о буџетском систему завршни рачун буџета садржи:

1. годишњи финансијски извештај о извршењу буџета, који садржи годишњи извештај о учинку програма, укључујући и учинак на унапређењу родне равноправности, са додатним напоменама, објашњењима и образложењима;
2. извештај екстерне ревизије.

Такође, наведеним Законом је предвиђено да екстерној ревизији подлежу и завршни рачуни буџета локалне власти, односно да ревизију врши Државна ревизорска институција (у даљем тексту: ДРИ), а уз сагласност те институције, ревизију може вршити и друго правно лице. На основу одлуке скупштине локалне власти, екстерну ревизију може да обави и лице које испуњава услове за обављање послова ревизије финансијских извештаја прописане законом којим се уређује рачуноводство и ревизија.

Ревизорским извештајем је наведено да ревизорски тим није било у стању да прибави довољно одговарајућих ревизијских доказа који би пружали основу за мишљење о стању имовине и обавеза општине Смедеревска Паланка. У складу са тим, није изражено мишљење о Билансу стања општине Смедеревска Паланка на дан 31.12.2012. године.

Основне примедбе и утврђене неправилности општине Смедеревска Паланка према Извештају ДРИ[[17]](#footnote-17) су:

- Општина није у потпуности успоставила систем интерних контрола који обезбеђује разумно уверавање да ће постављени циљеви бити остварени кроз пословање у складу са важећим прописима.

- На дан 31.12.2012. године, број запослених на неодређено време у општини Смедеревска Паланка је већи за 65 од дозвољеног броја одређеног Законом о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији.

- Јавна предузећа чији је оснивач општина Смедеревска Паланка, нису доставила програме пословања оснивачу у прописаном року.

- Интерним актима Општине није уређено питање начина, услова и критеријума у вези трошења јавних средстава у 2012. години за: коришћење службених возила, коришћење средстава репрезентације и угоститељских услуга, норматив о потрошњи горива службених возила и располагања имовином.

- У достављању Предлога финансијских планова каснили су одређени корисници јавних средстава, а у Посебном делу Одлуке о буџету општине Смедеревска Паланка за 2012. годину нису исказани финансијски планови ДКБС према принципу поделе власти на законодавну и извршну, односно Буџет није припремљен на основу система јединствене буџетске класификације.

- За изабрана и постављена лица и запослене у општини Смедеревска Паланка више су обрачунате и исплаћене плате у укупном износу од 25.279 хиљада динара.

- Укупна одступања од планираних и извршених расхода и издатака због погрешне економске класификације у износу од 56.871 хиљада динара, чији се ефекти, због међусобног потирања, нису одразили на укупан износ расхода и издатака, затим расходи су више извршени у односу на одобрени износ апропријације у износу од 5.841 хиљаду динара.

- Без спроведеног поступка јавне набавке, преузете су обавезе и плаћене услуге, без писаног уговора у износу од 24.880 хиљада динара корисника буџетских средстава.

- Без веродостојне документације о насталој пословној промени у износу од 110.260 хиљада динара, извршена су плаћања код одређених корисника буџетских средстава, односно без потписаног уговора, трансакције су извршене код корисника буџетских

- Иако су обезбедили средства у буџету, исплаћен је износ од 30.289 динара без правног основа код одређених буџетских корисника. Плаћања су извршена на основу уговора о преузимању дуга у износу од 18.818 хиљада динара, иако правна и физичка лица која обављају делатност нису могла да измирују обавезе уговарањем промене поверилаца, зато што су њихови рачуни блокирани.

- општина Смедеревска Паланка је извршила расходе у износу од 5.559 хиљада динара без спроведеног јавног конкурса и закључених уговора о реализовању одобрених програма и исплатила дотације удружењима грађана

- Резултат пословања у Обрасцу број 2 – Биланс прихода и расхода није правилно исказан и то: буџетски суфицит је већи за 301 хиљаду динара због погрешног обухвата расхода, а фискални суфицит мањи за 53.797 хиљада динара за неисказану отплату по кредитима, као и за део новчаних средстава амортизације који је коришћен за набавку нефинансијске имовине у износу од 900 хиљада динара.

- Код Обрасца 4 – Извештај о новчаним токовима настала је разлика на класи 700000 – Текући приходи за износ од 1.777 хиљада динара и на класи 400000 – Текући расходи за износ од 1.475 хиљада динара зато што није консолидовано боловање, није исказана корекција новчаних прилива за наплаћена средства која се не евидентирају преко класе 700000, 800000 и 900000 за износ од 949 хиљада динара, није исказана корекција новчаних одлива за износ обрачунате амортизације књижене на терет сопствених прихода за износ од 194 хиљаде динара и корекција новчаних расхода који се не евидентирају преко класе 400000, 500000 и 60000 за износ од 1.165 хиљада динара и салдо готовине за износ од 124 хиљаде динара.

- Приликом израде Завршног рачуна буџета, Општина није поступила у складу са Законом о буџетском систему, где директни корисници средстава буџета, који у својој надлежности имају индиректне кориснике нису контролисали, сравнили податке из завршних рачуна индиректних корисника и саставили своје годишње извештаје.

- Код спровођења пописа имовине, потраживања и обавеза су утврђени пропусти и неправилности у већем броју. У пословним књигама директних и индиректних буџетских корисника није евидентирана вредност имовине, затим општина Смедеревска Паланка нема у својим пословним књигама податке о опреми која је евидентирана у пословним књигама пре 01.01.2012. године, не води помоћне књиге опреме, није вршен обрачун амортизације и не може се утврдити вредност опреме. У пословним књигама и билансу стања општине Смедеревска Паланка није евидентирано учешће Општине у капиталу правних лица чији је оснивач у износу од 205.830 хиљада динара, па су финансијска имовина и капитал мање исказани за исти износ. Рачун извршења буџета општине Смедеревска Паланка је на дан 31.12.2012. године у блокади 30.530 хиљада динара. У пословним књигама и билансу стања општине Смедеревска Паланка нису евидентирана потраживања у износу од 15.000 хиљада динара, чиме су мање исказана актива и пасива за поменути износ. У консолидованом билансу стања буџета општине Смедеревска Паланка, обавезе су мање исказане у износу од 136.508 хиљада динара. Износ преузетих обавеза по рачунима и уговорима већи је за 883.619 хиљада динара у односу на расположиви износ апропријације код појединих корисника буџета општине.

- У билансу стања нефинансијска имовина у сталним средствима је више исказана за износ од 11.789 хиљада динара, чиме су актива и пасива више исказане за тај износ. Утврђена је међусобна неусаглашеност вредности нефинансијске имовине у сталним средствима у активи и пасиви биланса стања за укупно 190 хиљада динара. Утврђена је међусобна неусаглашеност вредности финансијске имовине у активи и пасиви биланса стања за укупно 6.876 хиљада динара. Резултат пословања је неправилно исказан у износу од 63.138 хиљада динара суфицит и износ од 42.142 хиљаде динара дефицит.

### **11. Закључна разматрања и препоруке**

### 

### **11.1. Закључна разматрања**

* Квалитет буџетског процеса, почев од поштовања календара при изради и по питању доношења најважније одлуке јединице локалне самоуправе може се оценити као добар, али са одређеним бројем недостатака. Мањкавост буџетског процеса се огледа у недостацима образложења буџета, јер представљање програмских информација се врши у општем делу буџета (кроз посебан члан 8.). Са друге стране, општина Смедеревска Паланка припрема и објављује грађански водич кроз одлуку о буџету на својој интернет страници почев од 2021. године, док планови поступног увођења родно одговорног буџетирања нису доступни на сајту општине. Поред тога, по питању транспарентности, нису објављени документи по спроведеним јавним расправама о инвестиционом делу буџета општине, а која су обавезна према законским прописима (позив за учешће у јавној расправи, извештаји о спроведеним јавним расправама).
* Стабилност јавних финансија оцењена је као позитивна кроз анализу завршних рачуна буџета општине и других доступних података, а што уједно и претпоставља да општини стоје на располагању неопходни (али и ограничени) извори за финансирање кључних развојних приоритета. Предметни закључак можемо извести и на основу тога да општина Смедеревска Паланка бележи евидентан раст укупних прихода и примања у протеклих 10 година (преко 76% повећања) и у последњим годинама анализе повећани су јој све врсте пореских и непореских прихода, те се смањује зависност општине од трансферних прихода са виших нивоа власти (мада учешће ненаменског трансфера из Републичког буџета и даље на нивоу од 20,6%). Приходи од наменских трансфера су повећана у анализираном периоду, али мањим делом за поједина капитална улагања, те је тај део прихода мање у односу на просек релативног учешћа ових трансфера у региону.
* У општини Смедеревска Паланка највише су подржани програми буџетским изворима као што су: програм 8 – Предшколско васпитање и програм 9 – Основно образовање, односно 13 – Развој културе и информисања, 15 – Опште услуге локалне самоуправе и програм 16 – Политички систем локалне самоуправе. Набројани програми значајно одступају од просека извршења истих програма код осталих ЈЛС у Србији, у позитивном смислу. Међутим, буџетски програми 3 – Локални економски развој, 4 – Развој туризма и 17 – Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије нису буџетирани. Одлука о буџету општине Смедеревска Паланка садржи уобичајене ознаке по функционалној класификацији.
* Релативно учешће расхода за запослене у општини Смедеревска Паланка је 35,3%, које је знатно изнад просека у односу на општине у региону (28%). Расходи за категорију расхода 42 – Коришћење услуга и роба са својим учешћем преко 32% представљају значајнију категорију расхода буџета општине, док су издвајања за трансфере (463 и 464) се реализују са процентуалним учешћем мањим од просека. Величина расхода планираних и извршених на име дотације невладиним организацијама са просечним износом од 26 милиона динара годишње је такође мања у односу на просек региона, као и просечно извршење издатака за капиталне инвестиције са 5,7%, док се просек региона креће око 14,7%.
* Релативно учешће различитих извора финансирања одговарају просечним подацима учешћа појединих извора у односу на остале ЈЛС сличних величина у Републици, и користи се одговарајући број различитих класификационих ознака за релевантне изворе финаснирања.
* Величина просечног издвајања у текућу буџетску резерву износи 0,74% у односу на укупне приходе и примања, док је ниво сталне буџетске резерве формиран на нивоу од 0,04%.
* Однос планиране величине прихода и примања буџета и његовог остварења премашује просечни релативни показатељ региона и износи 92,31%, док је извршење расходне стране буџета на нивоу од 91,25%. Вредност ненаменског трансфера у годишњем износу од 293 милиона динара представља 20,6% укупних прихода и примања општине, са трендом благог смањења зависности општине од ове категорије трансфера, односно прихода.
* Величина планираних капиталних инвестиција у односу на укупан обим планираних расхода и издатака буџета показује благо узлазни тренд у посматраном периоду мада општина Смедеревска Паланка највећи део прихода и примања употребљава за финансирање текућих расхода, те су издвајања за капитална улагања заостају у односу на просек региона (класа 5). Однос планираног и реализованог нивоа капиталних инвестиција се креће од 73% до 91%. Вредност директних могућности буџета општине за финансирање већих (капиталних) инвестиција са јачањем финансијског капацитета износи 95,9 милиона динара по сваком годишњем буџету у периоду реализације новог плана развоја општине. Уз повећање институционалног и кадровског капацитета ниво могућности локалног буџета се повећава на чак 527,6 милиона динара годишње, екпслоатацијом свих расположивих могућности конкурисања и аплицирања код будућих финансијера/донатора. Могућност задуживања општине код пословних банака износи 706,3 милиона динара.
* Постављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у општини није реализовано у потпуности, те нису смањени ризици који могу настати и угрозити предвиђене циљеве у вези са извршењем буџета и планираних активности, задатака и програма, односно будућег плана развоја.
* Општина Смедеревска Паланка је успоставио систем интерне ревизије у складу са релевантним прописима којима се уређује ова област функционисања јавноправних ентитета.
* Државна ревизорска институција је приликом ревидирања консолидованог завршног рачуна буџета и правилности пословања општине Смедеревска Паланка издала је мишљење за резервом, осим у вези исказаних позиција Биланса стања.

### **11.2. Препоруке**

* **Буџетски процес** - Препоручује се адекватно представљање програмских информација кроз образложење буџета општине, уз повећање броја програма у којима ће бити заступљени уродњени циљеви и индикатори (до сада само у програму 8 и 9). Такође, препоручује се објављивање годишњих планова за увођење родно одговорних циљева и индикатора у програмске информације (као и њихово праћење и извештавање у учинку кроз одлуку о завршном рачуну), као и објављивање докумената у вези спроведених јавних расправа о нацрту буџета општине.
* **Приходи и примања буџета** - У будућем периоду потребно је нагласак ставити на интензивирање наплате изворних јавних прихода општине (чију администрирање и наплату врши организациона јединица Општинске управе), односно других наменских трансфера и донација имајући у виду могуће капацитете за финансирање сопственог учешћа општине у поступку реализације будућих капиталних пројеката (финансијски и кадровски капацитети).
* **Расходи и издаци** – У наредним годинама буџетирања, препоручује се преиспитивање фаворизације појединих буџетских програма у односу на стварне потребе локалне заједнице (сходно приоритетима будућег плана развоја општине) и потребно је тежити ка повећању релативног учешћа планираних капиталних издатака, односно њиховог извршења/реализације.
* **Буџетске класификације** – Препоручује се даљи развој транспарентног финансирања расхода и издатака буџета применом адекватних ознака по буџетским класификацијама сходно одредбама Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.Препоручује се избегавање слободног преименовања назива еконосмих класификаца у посебном делу буџета општине, односно представљање рашчлањавања појединих позиција буџета општине (додела текућих субвенција конкретним јавним предузећима).
* **Однос планираног буџета и његовог остварења, односно извршења** – Препоручује се свеобухватно и аналитичко сагледавање и планирање приходне и расходне стране буџета. Посебну пажњу треба посветити преузетим обавезама на крају године, те релативни показатељ извршења буџета не може да пређе 92-94%.
* **Финансирање капиталних инвестиционих издатака –** Препоручује се прецизније планирање капиталних инвестиционих пројеката и повећање нивоа њиховог планирања и извршења. Затим, препоручује се подизање капацитета надлежних организационих јединица у управи ради аплицирања општине на конкурсима виших нивоа власти и других донатора, односно спровођења позитивно оцењених и подржаних пројеката. Поред тога, предлаже се коришћење кредитних извора финансирања великих капиталних улагања предвиђених новим планом развоја, уз опрезно бирање кредитора сходно тржишним условима и ризицима.
* **Резерве –** Препоручује се повећање планираног нивоа текуће буџетске резерве (макс. до 4%), односно нивоа за сталну буџетску резерву (макс. до 0,5%).
* **Финансијско управљање и контрола –** Препоручује се доношење обезбеђивање адекватног функционисања система ФУК у општини Смедеревска Паланка, те је потребно израдити Годишњи извештај о систему финансијског управљања и контроле и доставити га Централној јединици за хармонизацију при Министарству финансија Републике Србије.
* **Удружења грађана –** Препоручује се изградња партнерског односа са удружењима грађана у преализацији приоритетних циљева развоја дефинисаних новим планом развоја општине, те повећање средстава издвојених за потребе суфинансирања њихових програма и пројеката (ван области спорта)..

1. „Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 93/2012, 62/2013 – 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, 118/2021 – др. закон и 138/2022) [↑](#footnote-ref-1)
2. „Сл. гласник РС“, бр. 47/2018 [↑](#footnote-ref-2)
3. „Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон [↑](#footnote-ref-3)
4. „Сл. гласник РС“, бр. 104/2009 [↑](#footnote-ref-4)
5. „Сл. гласник РС“, бр. 4/2016 [↑](#footnote-ref-5)
6. „Сл. 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 [↑](#footnote-ref-6)
7. Извор: Одлуке о завршним рачунима буџета општине Смедеревска Паланка 2017-2021 [↑](#footnote-ref-7)
8. Извор: РСЈП – аналитичко извештајни систем ЈЛС: укупни приходи и примања у региону Јужне и Источне Србије - прорачун [↑](#footnote-ref-8)
9. У поређењу са осталим општинама у региону, коришћени су просечни подаци за 38 других општина који припадају региону Јужне и Источне Србије – подаци аналитичко извештајног сервиса РСЈП - прорачун [↑](#footnote-ref-9)
10. „Сл. гласник РС“, бр. 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017, 20/2018,36/2018, 93/2018, 104/2018, 14/2019, 33/2019, 68/2019, 84/2019 и 151/2020 [↑](#footnote-ref-10)
11. У поређењу са осталим општинама у региону, коришћени су просечни подаци за 38 других општина који припадају региону Јужне и Источне Србије – подаци аналитичко извештајног сервиса РСЈП - прорачун [↑](#footnote-ref-11)
12. „Сл. гласник РС“, бр. 61/2005, 107/2009, 78/2011, 68/2015, 95/2018, 91/2019 и 149/2020 [↑](#footnote-ref-12)
13. “Сл. гласник РС“, бр. 61/2005, 107/2009, 78/2011, 68/2015, 95/2018, 91/2019 и 149/2020 [↑](#footnote-ref-13)
14. РСЈП – аналитички извештајни систем ЈЛС - прорачун [↑](#footnote-ref-14)
15. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Сл. гласник РС“, бр. 89/2019) [↑](#footnote-ref-15)
16. „Сл. гласник РС“, бр. 99/11 и 106/13 [↑](#footnote-ref-16)
17. Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања општине Смедеревска Паланка за 2012. годину – Државна ревизорска институција, Београд, 16.12.2013. године [↑](#footnote-ref-17)