

|  |
| --- |
| Република Србија |
| ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ |
| САВЕТ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ |
| 72 Број:021-00-10768/2021 |
| 22. новембар. 2021. године  Б е о г р а д |

**ИЗВЕШТАЈ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ**

**2021**

**САДРЖАЈ**

[**УВОД** 2](#_Toc85388740)

[**1.** **ЗАКОНСКИ ОКВИР** 4](#_Toc85388741)

[**1.1.** **ФИНАНСИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ** 4](#_Toc85388742)

[**1.2.** **НАДЛЕЖНОСТИ ОПШТИНА И ГРАДА БЕОГРАДА** 7](#_Toc85388743)

[**А) Надлежност општине** 7](#_Toc85388744)

[**Б) Надлежности града Београда** 8](#_Toc85388745)

[**2.** **ФУНКЦИОНИСАЊЕ ОДАБРАНИХ ЈЛС** 10](#_Toc85388746)

[**2.1.** **ГРАД БЕОГРАД** 12](#_Toc85388747)

[**2.2.** **НОВИ САД** 17](#_Toc85388748)

[**2.3.** **НИШ** 18](#_Toc85388749)

[**2.4.** **КРАГУЈЕВАЦ** 20](#_Toc85388750)

[**2.5.** **ПАНЧЕВО** 21](#_Toc85388751)

[**2.6.** **ВРШАЦ** 22](#_Toc85388752)

[**2.7.** **СУБОТИЦА** 24](#_Toc85388753)

[**2.8.** **ЗРЕЊАНИН** 25](#_Toc85388754)

[**2.9.** **ЧАЧАК** 26](#_Toc85388755)

[**2.10.** **ВРАЊЕ** 27](#_Toc85388756)

[**2.11.** **ЈАГОДИНА** 29](#_Toc85388757)

[**3.** **ЗАКЉУЧАК** 32](#_Toc85388758)

[**4.** **ПРЕПОРУКЕ** 35](#_Toc85388759)

# **УВОД**

Савет за борбу против корупције је 23.12.2016. године урадио и доставио Влади Републике Србије *Извештај о сврсисходности трошења буџетских средстава јединица локалне самоуправе*. У поменутом Извештају истакнут је низ проблема уочених анализом документације достављене Савету од стране јединица локалне самоуправе, (у даљем тексту ЈЛС). Тим поводом, а ради решавања уочених проблема, Савет је тада предложио Влади Републике Србије следеће препоруке:

* да Влада предложи измене и допуне Закона о изменама закона о финансирању локалне самоуправе који је донет 07. октобра 2016. године, с обзиром да измене Закона битно не мењају ни прерасподелу средстава са локалног на републички ниво нити регулишу контролу и сврсисходност трошења средстава;
* да се изврши реформа локалне управе како би се обезбедила пуна имплементација принципа владавине права и правне сигурности, јавности, одговорности, економичности и ефикасности у раду, да се предложи оптималан број запослених за сваку ЈЛС, реши вишак запослених и ојачају кадровски капацитети у складу са потребама ЈЛС;
* да се управо због јавности у раду, кроз законска решења и стратешка документа, успоставе механизми који употребом *open data alata* грађанима омогућавају учешће у планирању, надзору и евалуацији трошења јавног новца;
* да се ојачају капацитети Државне ревизорске институције како би вршила обавезну контролу сврсисходности трошења буџетских средстава на годишњем, двогодишњем и трогодишњем нивоу, у зависности од висине буџета и ризика пословања сваке ЈЛС;
* да Државна ревизорска институција изврши допунску ревизију ЈЛС код којих су у Извештају Савета утврђене велике разлике у подацима о укупним буџетским приходима и расходима које су ЈЛС приказале у својим завршним рачунима и подацима о укупним приходима и расходима које су доставиле Управи за трезор Министарству финансија;
* да Управа за јавне набавке унапреди портал јавних набавки уређењем нових опција, као што су објављивање плана и реализације плана набавки за сваку локалну самоуправу, постави регистар јавних уговора и обавештава јавност о уоченим неправилностима у поступку јавних набавки;
* да све јединице локалне самоуправе успоставе службе буџетске инспекције;
* да све јединице ЈЛС на својим web порталима транспарентно прикажу уговоре и трошење буџетских средстава;
* да се успостави рад локалних антикорупцијских тела с обзиром да је то обавеза и приоритет у Националној стратегији за борбу против корупције, као и у Акционом плану за Поглавље 23;
* да се успостави јединствен систем регистра имовине јединица локалне самоуправе (изврши попис имовине, укњижи неукњижена имовина, пре свега она која је пренета са републичког на локални ниво, уради јединствена база података) и уведе уједначена пракса на нивоу целе Србије;
* да Министарство за државну управу и локалну самоуправу - Дирекција за електронску управу настави да даје подршку ЈЛС у унапређењу интернет презентације, у складу са 109 Смерницама за израду веб презентација органа државне управе и јединица локалне самоуправе в 5.0. и да те Смернице буду обавезујуће за све ЈЛС;
* да у циљу повећања транспарентности све јединице локалне самоуправе објављују све информације o јавним набавкама (усвојене планове набавки, записнике о оцени понуда, извештаје о стручној оцени понуда, извештаје о праћењу и реализацији јавних набавки);
* да Комисија за финансирање локалне самоуправе која је прописана Законом о финансирању локалне самоуправе још 2006. године коначно заживи с обзиром на њене надлежности у складу са чланом 54. овог закона који прописује обавезу достављања података о приходима и расходима јединица локалне самоуправе и о свим трансферима локалној самоуправи;
* да надлежне институције полиција и тужилаштво изврше провере по наводима из овог Извештаја на околност јавних набавки, дотација и осталих расхода.

Од бројних препорука које је Савет доставио Влади Републике Србије пре пет година, може се уочити да је мало тога усвојено, односно да није дошло до битних промена које су допринеле бољем функционисању локалне самоуправе, односно сврсисходном трошењу новца и рационалном управљању јавном имовином.

Да би ту тврдњу поткрепио чињеницама Савет је у 2021. години приступио анализи података једанаест локалних самоуправа, односно анализи њиховог пословања за 2019. и 2020. годину. Одабир ЈЛС вршен је тако што су анализом обухваћене веће, а самим тим и богатије, као и средње и слабије развијене локалне самоуправе.

Пре анализе финансијских показатеља одабраних једанаест ЈЛС, Савет ће у Извештају приказати важећи законски оквир на основу кога локалне самоуправе функционишу, односно како се пре свега финансирају и каква је њихова улога за добробит заједнице и сваког појединца у њој. Поред тога, највећи акценат у Извештају биће стављен на трошење буџетских средстава ЈЛС по програмима у складу са Законом о буџетском систему (чл.12).

# **ЗАКОНСКИ ОКВИР**

## **ФИНАНСИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

На основу члана 3. Закона о финансирању локалне самоуправе[[1]](#footnote-1) Република је дужна да при сваком преношењу или поверавању нових послова јединици локалне самоуправе обезбеди одговарајућа средства, односно изворе прихода потребне за обављање тих послова.

Чланом 4. Закона регулисано је да су сви приходи јединице локалне самоуправе општи приход буџета јединице локалне самоуправе и могу се користити за било коју намену, у складу са законом и одлуком о буџету јединице локалне самоуправе, сем оних прихода чији је наменски карактер утврђен законом.

Поменутим Законом о финансирању локалне самоуправе уређује се обезбеђивање средстава општинама, градовима и граду Београду за обављање изворних и поверених послова.

Према чл. 5. Закона средства буџета, јединице локалне самоуправе обезбеђују се из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом.

Сходно члану 6. Закона, јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, и то:

1. порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон;
2. локалне административне таксе;
3. локалне комуналне таксе;
4. боравишна такса;
5. накнаде за коришћење јавних добара, у складу са законом;
6. концесиона накнада;
7. друге накнаде у складу са законом;
8. приходи од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине јединице локалне самоуправе, као и одузета имовинска корист у том поступку;
9. приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије које користи јединица локалне самоуправе, односно органи и организације јединице локалне самоуправе и индиректни корисници њеног буџета;
10. приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини јединице локалне самоуправе;
11. приходи настали продајом услуга корисника средстава буџета јединице локалне самоуправе чије је пружање уговорено са физичким и правним лицима;
12. приходи од камата на средства буџета јединице локалне самоуправе;
13. приходи по основу донација јединици локалне самоуправе;
14. приходи по основу самодоприноса.

На основу члана 7. Закона, стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада утврђује скупштина јединице локалне самоуправе својом одлуком, у складу са законом. Одлука из става 1. овог члана доноси се након одржавања јавне расправе, а може се мењати највише једанпут годишње и то у поступку утврђивања буџета јединице локалне самоуправе за наредну годину. Изузетно, одлука из става 1. овог члана може се изменити и у случају доношења, односно измене закона или другог прописа којим се уређују изворни приходи јединице локалне самоуправе.

На основу члана 34. Закона, поред изворних прихода јединицама локалне самоуправе са нивоа Републике припадају: 1) уступљени приходи; 2) трансфери.

Аутономна покрајина може јединици локалне самоуправе да додели наменски трансфер.

Приходи јединице локалне самоуправе између корисника на истом нивоу су: 1) плаћања за услуге; 2) други приходи утврђени законом; 3) приходи од уступљених пореза.

Чланом 35. Закона регулисано је да јединици локалне самоуправе припадају следећи порези остварени на њеној територији:

а) порез на доходак грађана, и то на приходе од:

(1) пољопривреде и шумарства;

(2) самосталне делатности;

(3) давања у закуп покретних ствари,

(4) осигурања лица,

(5) 74% од пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог,

(6) остали приходи у складу са законом.

б) порез на наслеђе и поклон;

в) порез на пренос апсолутних права.

Градовима припада 77%, односно граду Београду припада 66% од пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог.

Чланом 36. Закона регулисано је да Република уступа јединици локалне самоуправе приходе од накнада остварених на територији јединице локалне самоуправе, у складу са законом.

Члан 37. Закона прописује да годишњи износ укупног ненаменског трансфера, који представља обрачунску категорију за расподелу средстава јединицама локалне самоуправе, износи 1,7% оствареног бруто домаћег производа према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике.

У оквиру укупног ненаменског трансфера из члана 37. овог закона, приоритетно се утврђује потребан износ трансфера за уједначавање. Право на трансфер за уједначавање има јединица локалне самоуправе чији је процењени износ прихода од уступљених пореза по становнику, за годину за коју се доноси буџет, мањи од 90% процењеног просечног прихода по становнику од уступљених пореза у свим општинама у Републици, без градова.

Чланом 39. Закона прописан је Компензациони трансфер који чини део укупног ненаменског трансфера и којим се надомешта део изгубљених прихода настао по основу промене републичких пореских прописа, који није надомештен другим приходима.

У случају губитка прихода од уступљеног републичког пореза који се дели између буџета Републике и буџета јединице локалне самоуправе, јединици локалне самоуправе Република надомешта део изгубљених прихода који обезбеђује најмање сразмеран однос губитка прихода у буџету Републике и у укупним буџетима свих јединица локалне самоуправе у Републици. Утврђени износ компензационог трансфера из претходне године увећава се са планираним индексом раста цена за наредну годину из фискалне стратегије.

Члан 41. Закона регулише право на општи трансфер који имају све јединице локалне самоуправе.

На основу члана 42а, износ средстава за трансфер јединици локалне самоуправе добија се множењем износа средстава утврђених на основу чл. 38, 39, 41. и 42. овог закона са одређеним коефицијентом у зависности од степена развијености јединице локалне самоуправе, и то:

* коефицијентом 1 за јединице локалне самоуправе из IV групе развијености;
* коефицијентом 0,9 за јединице локалне самоуправе из III групе развијености;
* коефицијентом 0,7 за јединице локалне самоуправе из II групе развијености;
* коефицијентом 0,5 за јединице локалне самоуправе из I групе развијености.

Степен развијености јединице локалне самоуправе одређује се према јединственој листи развијености јединица локалне самоуправе, у складу са законом којим се уређује регионални развој, утврђеној за годину која претходи години за коју се врши обрачун трансфера.

Пројекти од локалног значаја финансирају се из средстава локалне самоуправе. Локалне самоуправе могу за пројекте од локалног значаја конкурисати и код органа Републике Србије, јавних предузећа, агенција и других облика организовања чији оснивач је Република Србија и код међународних фондова. Ради уједначавања развоја локалних самоуправа, републички органи, јавна предузећа, агенције и други облици организовања чији оснивач је Република Србија учествују у финансирању пројеката у јединицама локалне самоуправе из IV групе развијености.

Чланом 43. Закона регулисано је да се износ средстава који је утврђен у складу са чл. 38, 39, 41, 42. и 42а овог закона за град Београд не исплаћује граду Београду и представља средства за трансфер солидарности. Трансфер солидарности распоређује се јединицама локалне самоуправе, изузев граду Београду. Утврђивање висине трансфера солидарности по појединим јединицама локалне самоуправе, изузев града Београда, врши се на основу степена развијености према јединственој листи развијености јединица локалне самоуправе, у складу са законом којим се уређује регионални развој, и то:

* 50% средстава трансфера солидарности дели се јединицама локалне самоуправе из IV групе развијености;
* 30% средстава трансфера солидарности дели се јединицама локалне самоуправе из III групе развијености;
* 10% средстава трансфера солидарности дели се јединицама локалне самоуправе из II групе развијености;
* 10% средстава трансфера солидарности дели се јединицама локалне самоуправе из I групе развијености.

Поред напред поменутих модела трансфера, чланом 44. прописан је и Функционални трансфер чији се укупан износ израчунава на основу података о укупним трошковима обављања одређене функције у последњој години пре њеног преношења на ниво локалне самоуправе.

Чланом 45. Закона прописано је да Република може јединицама локалне самоуправе обезбедити наменски трансфер за обављање одређених послова у оквиру њиховог изворног или повереног делокруга. Надлежно министарство, односно посебна организација утврђује висину наменског трансфера и критеријуме за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе и динамику преноса средстава.

У случају ненаменског трошења трансфера из чл. 44. и 45. овог Закона, министар надлежан за послове финансија може предложити Влади да се јединици локалне самоуправе ускрати део укупног ненаменског трансфера у износу ненаменски утрошених средстава. Влада ће ближе уредити поступак ускраћивања дела укупног ненаменског трансфера из става 2. овог члана. Према Чл. 47 Закона, преглед ненаменских трансфера по свакој јединици локалне самоуправе припрема Министарство финансија у сарадњи са Комисијом за финансирање локалне самоуправе.

## **НАДЛЕЖНОСТИ ОПШТИНА И ГРАДА БЕОГРАДА**

### **А) Надлежност општине**

Чланом 20. Закона о локалној самоуправи [[2]](#footnote-2) прописано је да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом:

1. доноси свој статут, буџет и завршни рачун, просторни и урбанистички план и програм развоја општине, као и стратешке планове и програме локалног економског развоја;
2. уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, локални превоз, коришћење грађевинског земљишта и пословног простора;
3. стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја;
4. стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете (предшколско васпитање и образовање и основно и средње образовање и васпитање), научноистраживачке и иновационе делатности, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе;
5. обезбеђује остваривање посебних потреба особа са инвалидитетом и заштиту права осетљивих група;
6. стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине;
7. доноси и реализује програме за подстицање локалног економског развоја, предузима активности за одржавање постојећих и привлачење нових инвестиција и унапређује опште услове пословања;
8. стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода, заштити културних добара од значаја за општину;
9. стара се о заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта и спроводи политику руралног развоја;
10. стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, родној равноправности, као и о јавном информисању у општини;
11. образује и уређује организацију и рад органа, организација и служби за потребе општине, организује службу правне помоћи грађанима и уређује организацију и рад мировних већа;
12. утврђује симболе општине и њихову употребу;
13. управља општинском имовином и утврђује стопе изворних прихода, као и висину локалних такси;
14. прописује прекршаје за повреде општинских прописа;
15. обавља и друге послове од локалног значаја одређене законом (нпр. у областима одбране, заштите и спасавања, заштите од пожара, омладинске политике, зоохигијене и др.), као и послове од непосредног интереса за грађане, у складу са Уставом, законом и статутом. Јединствени попис послова, који су у складу са овим Законом у надлежности општина, обезбеђује министарство надлежно за локалну самоуправу на основу података добијених од општина и органа државне управе. 2.1.2. Поверавање јавних овлашћења Члан 21. Поједини послови државне управе законом се могу поверити свим или појединим општинама, у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад.

### **Б) Надлежности града Београда**

Град Београд врши надлежности општине и града, утврђене Уставом и Законом о главном граду („Сл. Гласник РС“ бр.129/2007, 83/2014-др. закон,101/2016-др. закон, 37/2019).

Поред надлежности из члана 8. става 1. Закона о главном граду, град Београд, на својој територији, врши и следеће надлежности:

1. уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, реконструкцију, одржавање и управљање јавним и некатегорисаним путевима на територији града Београда, осим државних путева и ауто-путева којима управља јавно предузеће основано од стране Републике Србије и оснива јавно предузеће за обављање делатности управљања јавним путевима који су у надлежности града Београда;
2. образује комуналну полицију, обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције, у складу са законом којим се уређује комунална полиција;
3. стара се о заштити од пожара и обезбеђује услове за спровођење заштите од пожара, прописује мере заштите од пожара специфичне за подручје града Београда у циљу унапређења стања заштите од пожара и доноси акционе и санационе планове заштите од пожара, у складу са законом којим се уређује противпожарна заштита;
4. утврђује Статутом града Београда права и обавезе градских општина на територији града Београда у области смањења ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, у складу са законом којим се уређује смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама;
5. одлучује о називима улица, тргова, заселака и других делова насељених места на свом подручју, у складу са Статутом града Београда и другим прописима, уз претходну сагласност министарства надлежног за послове локалне самоуправе, у складу са законом којим се уређује локална самоуправа;
6. уређује услове, поступак и начин прибављања и располагања грађевинским земљиштем и другим непокретностима у јавној својини града Београда, у складу са законом којим се уређује јавна својина;
7. уређује опште услове заштите, начин подизања и одржавања, обнове уништених јавних зелених површина и вођење података о јавним зеленим површинама;
8. именује и разрешава директоре установа у области дечије заштите чији је оснивач;
9. утврђује манифестације од значаја за град Београд, уређује начин њиховог спровођења и реализације и обезбеђује услове за њихово одржавање;
10. спроводи мере и финансира пројекте у циљу подстицања наталитета на територији града Београда;
11. врши контролу реализације и наменског коришћења средстава која се, из буџета града Београда преносе репрезентативним удружењима у култури код којих су стекли статус самостални уметници за које град Београд обезбеђује средства из буџета града Београда за учешће у плаћању доприноса за пензијско и инвалидско осигурање и доприноса за здравствено осигурање, у складу са законом којим се уређује култура;
12. одређује врсту робе која се може продавати, односно врсту угоститељске услуге која се може пружати у привременим објектима који се постављају на територији града Београда;
13. одређује време, начин и места на којима се може обављати трговина на мало са покретних средстава или опреме и издаје одобрење за обављање трговине на тим местима, у складу са законом којим се уређује трговина;
14. уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња, прописује услове и ограничења држања животиња, место и начин извођења кућних љубимаца, а нарочито паса и мачака на јавне површине на територији града Београда;
15. прописује услове за управљање комуналним отпадом, као и за његово одлагање на територији града Београда;
16. доноси Програм мера превенције стварања отпада од пластичних кеса, са планом за његово спровођење;
17. може учествовати у финансирању противградне заштите на територији града Београда и оснивати пољочуварску службу;
18. издаје грађевинске дозволе за изградњу објеката и остала акта у поступку обједињене процедуре, као и друга акта, у складу са законом којим се уређује планирање и изградња;
19. обавља послове пољопривредне инспекције у делу контроле над применом мера које прописује град Београд за власнике, односно кориснике пољопривредног земљишта, као и контроле коришћења пољопривредног земљишта према годишњем програму заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта који доноси град Београд, у складу са законом којим се уређује планирање, заштита, уређење и коришћење пољопривредног земљишта у поступку и под условима предвиђеним тим законом;
20. спроводи поступак експропријације, у складу са законом којим се уређује поступак експропријације;
21. одређује делове обале и водног простора на којима се могу градити хидротехнички објекти, постављати плутајући објекти и привезишта за чамце, односно места за распрему бродова, услове и начин постављања плутајућих објеката и привезишта за чамце, укључујући издавање одобрења за њихово постављање и врши надзор у области водопривреде као и над коришћењем места за постављање плутајућих објеката и привезишта за чамце, у складу са законом којим се уређује коришћење вода и водни саобраћај;
22. уређује и обезбеђује, организацију и начин обављања јавног превоза путника у свим видовима саобраћаја, који се обавља на територији града Београда, у складу са законом;
23. стара се о одрживом развоју становања на територији града Београда, у складу са законом којим се уређује становање и одржавање зграда.

Град Београд врши и друге надлежности и послове државне управе који су му законом поверени.

# **ФУНКЦИОНИСАЊЕ ОДАБРАНИХ ЈЛС**

Полазећи од законских одредби које одређују изворе финансирања локалних самоуправа и њихових надлежности, Савет у Извештају приказује укупну табелу за све одабране ЈЛС, из које се може видети са којим приходима оне располажу, које је стање њиховог дуга, као и број запослених. Поред те табеле, за сваку ЈЛС биће приказане и табеле са расходима по програмским класификацијама појединачно по свакој ЈЛС.

Податке приказане у Извештају Савет је користио из Одлука о завршном рачуну ЈЛС, као и податке које су доставиле Савету одабране локалне самоуправе.

























## **ГРАД БЕОГРАД**

Према подацима приказаним у напред наведеној табели, град Београд је располагао са укупним приходима у 2019. години у износу од 116,4 милијарде динара, од тога су изворни приходи 45,6 милијарди, а уступљени и остали 70,8 милијарди динара. У 2020. години укупно остварени приходи износили су 110,4 милијарде динара, од тога изворни приходи 44 милијарде, а уступљени и остали 66,4 милијарде динара. Наведене вредности прихода показују пад у 2020. години у односу на 2019. годину.

Савет ће у Извештају посебан акценат ставити на изворне приходе, јер су они најбољи показатељ колико се локална администрација „ потрудила“ да имовину са којом располаже стави у функцију, односно да та имовина доноси приход. Приход од имовине се може остваривати по више основа и то: од пореза на имовину; издавања у закуп; накнада и доприноса за уређење грађевинског земљишта; конверзије; продаје и др.

Имовином велике вредности располаже пре свега град Београд где се најбоље може уочити да ли је она у складу са својом вредношћу допринела већим приходима града, а самим тим бољем функционисању градских институција, мањој задужености, већим инвестиционим пројектима.

Вредности остварених изворних прихода сами за себе не дају потпуну слику, па ће Савет навести неке примере из Извештаја о ревизији консолидованих извештаја завршног рачуна буџета града Београда за 2020. годину бр 400-30/2021-04/21, који је урадила Државна ревизорска институција (ДРИ).

Наиме, за разлику од Савета коме ЈЛС достављају само табеле са износима, ДРИ при ревизији има увид у сваки документ ЈЛС.

У свом Извештају при ревизији завршног рачуна града Београда ДРИ је изнела бројне неправилности у књижењима документације које могу имати за последицу неправилно исказивање пословног резултата и имовине Града.

Оно што Савет посебно занима, а што је ДРИ утврдила у свом Извештају је стварно стање непокретности града Београда и тим поводом цитирамо део из Извештаја [[3]](#footnote-3)ДРИ:

„ У регистру непокретности РГЗ-а, Град је уписан као ,,држалац, корисник, ималац права коришћења, ималац права својине (врста права)” над 8.421 стамбеном јединицом (стамбених зграда и станова), 2.153 јединица пословних зграда и објеката, 1.002 јединице пословног простора, 1.336 јединица гаража, 19.302 јединице путева и улица и 263 јединице осталих зграда; - у пословним књигама није евидентирано 2.900 стамбених јединица, 721 јединица пословног простора и других објеката, 381 јединица гаража и паркинг места, на којима је Град уписан као ,,држалац, корисник, ималац права коришћења, ималац права својине. - у помоћној књизи основних средстава Града евидентирано је 5.703 јединице пословних објеката, од чега је у регистру непокретности РГЗ-а укњижено (уписано право јавне својине) над 2.051 јединицом пословних зграда и објеката, односно за 3.652 јединице пословних зграда и објеката Град Београд није успоставио право јавне својине јер је поступак у току или није покренут.“

Поред тога што град Београд нема праве податке о имовини, то и за имовину која је неспорно у власништву Града не поступа са правом „ доброг домаћина“.

Према подацима[[4]](#footnote-4) из поменутог Извештаја стање следећих потраживања града Београда на дан 31.12.2020. године je:

* порез на земљиште 526.926.000,00 дин.
* порез на имовину физичких лица 10.312.496.000,00 дин.
* порез на имовину правних лица 13.501.657.000,00 дин.
* накнада за коришћење грађевинског

земљишта 6.911.350.000,00 дин.

* накнада за уређивање грађевинског

земљишта 15.753.188.000,00 дин.

накнада за уређивање грађевинског

земљишта (спорна потраживања) 12.316.410.000,00 дин.

* допринос за уређивање грађевинског

земљишта 14.764. 339.000,00 дин.

* закуп грађевинског земљишта 1.661.150.000,00 дин.
* закуп пословног простора 4.059.127.000,00 дин.

**укупно 79.806.643.000,00 дин.**

Наведени подаци показују да укупна потраживања града Београда по наведеним основима на дан 31.12.2020. године износе скоро 80 милијарди динара или око 670 милиона евра и она су скоро као двогодишњи изворни приход Града.

Поред тога што не постоји потпуна евиденција непокретности Града и што су велика ненаплаћена потраживања по основу имовине, такође велики проблем је огроман број нелегализованих објеката у приватном власништву на територији града Београда. Савет не располаже податком колики је тачан број нелегализованих објеката, осим медијског, где се наводи да их је више од милион. Колики су губици за Град по том основу тешко је проценити, али је сигурно да се ради о озбиљним износима, имајући у виду да се не наплаћују порез и остале обавезе од власника нелегализованих објеката.

Све напред наведено показује колико је изгубљено прихода, пре свега због непоступања локалне администрације, чији су трошкови изузетно високи, што ће Савет приказати у наредним табелама.

Из Извештаја ДРИ о ревизији консолидованих извештаја завршног рачуна буџета Београда за 2020. годину, Савет жели да истакне следеће податке који се односе на закуп пословног простора од приватних субјеката, иако се могло видети да Град располаже са хиљадама својих, што укњижених што неукњижених пословних објеката, па није јасна потреба да се на тај начин изнајмљују објекти.

Наиме, закључен је Уговор о закупу пословног простора број 3397 између компаније ,,Ктитор” д.о.о. Београд, Земун и Предшколске установе ,,Др Сима Милошевић” Земун, укупне нето површине 1.976 м2 на период од десет година.[[5]](#footnote-5) Уговорена је месечна закупнина у износу од 30 хиљада евра у динарској противвредности. Анексом број 1 уговорне стране су се усагласиле да се измени износ месечне закупнине на 24 хиљаде евра у динарској противвредности и припадајућим порезом на додату вредност. Пословни простор издат је у закуп на период од три месеца и то: Анексом број 2 од 15.07. до 14.10.2020. године, а Анексом број 3 од 15.10. 2020. до 15.01.2021. године са могућношћу да се након истека уговореног периода уговор продужи. Такође је закључен Уговор број 3415 између Агенције за изнајмљивање некретнина ,,Томаш” и Предшколске установе ,,Раковица” о закупу пословног простора укупне површине 1.850 м2 на период од десет година, односно од 01.01.2020. године до 31.12.2029. године са могућношћу продужења након истека уговореног периода. Уговорена је месечна закупнина у износу од 18 хиљада евра у динарској противвредности.

Ако се посматрају само ова два објекта годишњи износ закупа које плаћа Град Београд приватним фирмама износи око 605 хиљада евра.

Ревизијом финансијских извештаја утврђено је такође да град Београд на име закупа неколико путничких аутомобила ниже и средње класе, у уговореном року од 36 месеци, издваја 164 милиона динара, или око 1,4 милиона евра.[[6]](#footnote-6)

То су само незнатни примери које је Савет издвојио из Извештаја ДРИ и неће се даље бавити појединачним случајевима већ анализом укупних расхода по програмској класификацији приказаних у следећој табели:



Према подацима из табеле највећи расходи по програмској класификацији односе се на: расходе по основу организације саобраћаја у области саобраћајне инфраструктуре који су у 2019. години износили 43,8 милијарди динара, а у 2020. години 38,4 милијарде; око 16 милијарди у 2020. години издвојено је за предшколско образовање док је у 2019. години расход по том основу износио 17 милијарди; расходи за опште услуге локалне самоуправе у 2019. години износили су 12,2 милијарде а у 2020. години 13,6 милијарди; за комуналне делатности у 2019. години расходи су 8,3 милијарде динара а у 2020. години 7,9 милијарди; за становање урбанизам и просторно планирање у 2019. години расходи су 7,6 милијарди а у 2020. години око 5 милијарди; за социјалну и дечју заштиту око 4,4 милијарде; за основно и средње образовање у 2019. години 5,2 милијарде а у 2020. години 4,8 милијарди; за развој културе и информисања око 4 милијарде динара; за развој спорта и омладине у 2019. години 2,2 милијарде а у 2020. години 1,3 милијарде; за заштиту животне средине у 2019. години 1,3 милијарде а у 2020. години око две милијарде. За локални економски развој у 2020. години издвојено је 352 милиона динара исто колико и за политички систем локалне самоуправе.

Као што показују наведени подаци, расходи за саобраћај и саобраћајну инфраструктуру су изузетно високи и чине скоро трећину укупног буџета Града. Чињеница је да је Београд велики град и да трошкови превоза у условима када не постоји метро не могу бити мали, али је такође неспорно да пре изградње метроа Град није предузео ефикасне мере да се врши боља наплата превоза од грађана корисника услуга, а самим тим смање дотације Градском саобраћајном предузећу. Јавна комунална предузећа која се баве услугама превоза путника треба реструктурирати, смањити трошкове пословања и преиспитати уговоре који су склопљени са приватним превозницима. Услови у којима сада функционише јавни превоз у Београду, где су трошкови већи од 200 милиона евра на годишњем нивоу, могу створити могућност за корупцију великих размера.

Поред тога, код уређења саобраћајне инфраструктуре евидентно је да се одређене улице уређују неколико година и да се истиче проблем извођача радова, па се поставља питање на који се начин они бирају и да ли трпе последице што се трошкови значајно увећавају а рокови померају. Такође је примећено да се велики трошкови односе на поплочавање улица, појединих и по неколико пута.Трошкови одржавања саобраћајне инфраструктуре су високи, а квалитет веома упитан.

Следећи по висини је расход на име предшколског образовања и он на годишњем нивоу износи 143 милиона евра у 2019. години, а у 2020. години за девет милиона евра мање. Савет нема податке да утврди да ли су расходи у том износу оправдани, али жели да напомене да су у Извештају ДРИ изнете бројне неправилности у тој области.

Расходи на које ће Савет ставити највећи акценат односе се на опште услуге локалне самоуправе, који су у 2020. години већи за 1,5 милијарди динара у односу на 2019. годину и износе, као што је већ наведено, око 115 милиона евра. Расходи за запослене у 2020. години износе 110 милиона евра, којих је по подацима, које је град Београд доставио Савету, на крају 2020. године било 2856 лица.

Следећи проблем на који Савет жели да укаже односи се на недовољно издвајање средстава за заштиту животне средине, имајући у виду све околности у којима грађани Београда живе и то: велика загађеност ваздуха, лоша и непостојећа канализација у појединим деловима Београда, непречишћавање отпадних вода, дивље депоније и бројни други. Као што се може видети из поменуте табеле, град Београд је у 2020. години за заштиту животне средине издвојио само две милијарде динара, а у 2019. години 1,3 милијарде или десет пута мање од општих услуга локалне самоуправе.

Мала средства се издвајају и за локални економски развој и развој туризма, иако су те области веома важне за главни град

Такође изузетно мало средстава се издваја за енергетску ефикасност, која индиректно утиче на заштиту животне средине и бољи стандард грађана.

## **НОВИ САД**

Град Нови Сад је у 2019. години остварио укупне приходе у износу од 29,9 милијарди динара од тога су изворни приходи 8,5 милијарди, а уступљени и остали 21,4 милијарде динара.

У 2020. години укупни приходи града Новог Сада износе 30,4 милијарде динара, од тога изворни 8,4 милијарде, а уступљени и остали 22 милијарде. Изворни приходи чине мање од трећине укупних прихода, што за град какав је Нови Сад није довољно, имајући у виду са каквим потенцијалима располаже, пре свега имовином.

Како су потрошени приходи може се сагледати из следеће табеле.



Из напред наведене табеле може се видети да је град Нови Сад у 2019. и 2020. години планирао расходе око 30 милијарди динара, а да је стварна реализација у 2019. години била 25 милијарди динара, а у 2020. години 26,5 милијарди.

Највећи износ расхода чине расходи за: организацију саобраћаја у области саобраћајне инфраструктуре у износу од 6,8 милијарди динара у 2019. години и 7,1 милијарду динара у 2020. години; опште услуге локалне самоуправе око три милијарде динара; затим предшколско образовање чија је реализација расхода у 2019. години износила 3,3 милијарде динара а 2020. године око три милијарде; комуналне делатности у 2019. години 2,1 милијарду, а 2020. године 2,3 милијарде; развој културе и информисања 2,3 милијарде динара; основно и средње образовање око две милијарде у 2019. години и 1,8 милијарди у 2020. години; социјална и дечија заштита у 2019. години 1,4 милијардe динара а у 2020. години 1,8 милијарди; развој спорта и омладине око милијарду динара; заштита животне средине у 2019. години 935 милиона динара, а у 2020. години 1,5 милијарди; за локални економски развој издвојено је око 900 милиона динара; расходи за здравствену заштиту и развој политичког система локалне самоуправе, као и расходи за становање урбанизам и просторно планирање су на истом нивоу и износе око 400 милиона динара.

Најниже издвајање, односно расходи односе се на пољопривреду и рурални развој, развој туризма и енергетску ефикасности и обновљиве изворе енергије, што није добро, јер управо те области и улагања у њих могу донети веће приходе и бољи стандард грађана.

Као и Београд и град Нови Сад има највеће расходе по основу јавног превоза и саобраћајне инфраструктуре и они чине мање од четвртине укупног буџета.

Расходи за запослене по завршном рачуну за 2020. годину износе око 4,3 милијарде динара, којих по подацима достављеним Савету на крају 2020. године има 1356 лица.

## **НИШ**

Град Ниш је 2019. години остварио укупне приходе у износу од 8,9 милијарди динара, од тога су изворни приходи 2.6 милијарди, а остали и уступљени 6,3 милијарде динара. У 2020. години укупни приходи износили су 8,3 милијарде динара од тога изворни 2,7 милијарди, а уступљени и остали 6.5 милијарди. Изворни приходи чине мање од трећине укупних прихода, што као и код Новог Сада упућује на закључак да нису сви ресурси стављени у функцију, пре свега имовина са којом град Ниш располаже.

У складу са расположивим приходима извршени су расходи по програмској класификацији и приказани у следећој табели:



Град Ниш је планирао расходе у 2019. години у износу од 10,7 милијарди, док је њихова реализација износила 8,7 милијарди динара. У 2020. години расходи су планирани у износу од 11,2 милијарде динара а реализовани су у износу око девет милијарди.

Највећи расходи се односе на опште услуге локалне самоуправе у 2019. години две милијарде а у 2020. години 2,3 милијарде динара; комуналне делатности у 2019. години милијарду, а у 2020. години око 800 милиона динара; организацију саобраћаја у области саобраћајне инфраструктуре у 2019. години 857 милиона динара а у 2020. години 1,2 милијарде; предшколско образовање око 800 милиона динара; развој културе и информисања око 750 милиона динара; развој спорта и омладине 636 милиона динара; становање, урбанизам и просторно планирање око 700 милиона динара; основно и средње образовање укупно око 500 милиона динара; социјална и дечја заштита у 2019. години 520 милиона динара, а у 2020. години 897 милиона динара.

За развој туризма, заштиту животне средине и пољопривредни и рурални развој издваја се укупно као за политички систем локалне самоуправе, односно око 170 милиона динара; издвајања за здравствену заштиту износе у 2019. години 68 милиона динара а у 2020. години 79 милиона динара; за енергетску ефикасност издвојено је само девет односно осам милиона динара.

Наведени подаци указују на чињеницу да се скоро цео изворни приход потроши за функционисање локалне самоуправе, од тога на расходе запослених којих је на крају 2020. године 819 лица потрошено је 2,3 милијарде динара.

За виталне делатности које треба да допринесу остварењу већих прихода и бољем стандарду грађана издваја се недопустиво мало средстава.

## **КРАГУЈЕВАЦ**

Град Крагујевац је у 2019. години остварио укупан приход у износу од 7,5 милијарди динара, од тога 2,4 милијарде чине изворни приходи, а остали и уступљени чине 5,1 милијарду динара. У 2020. години укупни приходи износе 6,9 милијарди, од тога изворни приходи 2,3 милијарде а уступљени и остали 4,6 милијарди. У структури укупних прихода изворни чине нешто мање од једне трећине.

Како су потрошени укупни приходи може се сагледати из следеће табеле:



Планирани расходи у буџету града Крагујевца за 2019. годину су износили 9,7 милијарди а њихова реализација 7,1 милијарду. За 2020. годину план расхода је 8, 5 милијарди а њихова реализација 6,9 милијарди динара.

Највећи расходи односе се на: опште услуге локалне самоуправе и они у 2019. години износе 2,5 милијардe динара, а у 2020. години око три милијарде динара; предшколско образовање у 2019. години 947 милиона динара, а у 2020. години 877 милиона динара; комуналне делатности око 600 милиона; организација саобраћаја у области саобраћајне инфраструктуре у 2019. години 956 милиона динара а у 2020. години 513 милиона; основно и средње образовање у 2019. години око 500 милиона динара док је у 2020. око 400 милиона динара; социјална и дечја заштита у 2019. години 228 милиона динара, а у 2020. години 691 милион динара; развој културе и информисања 544 милиона у 2019. години, а у 2020. години 427 милиона динара; за развој спорта у 2019. години 382 милиона динара, а у 2020. години 48 милиона динара.

Укупно за становање, урбанизам и просторно планирање, локални економски развој, развој туризма, развој пољопривреде и рурални развој, као и за заштиту животне средине, издвојено је у 2020. години само 155 милона динара, скоро исто као за политички систем локалне самоуправе 151 милион динара.

Наведени подаци указују на чињеницу да град Крагујевац својим изворним приходима у 2020. години не може да покрије ни опште услуге локалне самоуправе. Трошкови на име расхода за запослене за 658 лица на крају 2020. године износе 1,6 милијарди динара.

## **ПАНЧЕВО**

Град Панчево је у 2019. години остварио приход од 6,1 милијарду динара, од тога изворни приходи 1,9 милијарди, а уступљени и остали 4,2 милијарде динара. У 2020. години укупни приходи износе 5,9 милијарди динара, од тога изворни приходи износе 1,9 милијарде динара, а уступљени и остали износе 4 милијарде динара. У структури укупних прихода, изворни приходи чине нешто мање од једне трећине.

Како су потрошени укупни приходи приказано је у следећој табели:



Град Панчево је за 2019.годину планирао расходе у износу од око шест милијарди док је њихова реализација износила 5,3 милијарде динара. У 2020. години планирани су расходи 5,9 милијарди динара а њихова реализација је износила 5,3 милијарде.

Највећи расходи се односе на: опште услуге локалне самоуправе од 1,3 милијарде динара у 2019. години и 1,1 милијарду динара у 2020. години. Расходи за запослене износе 962 милиона динара за 308 лица. Расходи за комуналне делатности износили су око 500 милиона динара; за организацију саобраћаја у области саобраћајне инфраструктуре у 2019. години издвојено је 392 милиона динара а у 2020. години 827 милиона; предшколско образовање око 500 милиона; развој спорта и омладине у 2019. години 530 милиона динара а у 2020. години 438 милиона динара; за развој културе и информисања близу 400 милиона динара; за основно и средње образовање око триста милиона; за социјалну и дечју заштиту такође око триста милиона; за пољопривреду и рурални развој за 2019. годину реализовано је 243,2 милиона динара, а за 2020. годину 405 милиона динара.

Укупно реализовани расходи у 2020. години за локални економски развој, развој туризма, заштиту животне средине и здравствену заштиту износе само 164 милиона, односно троструко мање од расхода који се односе на спорт и омладину.

Расходи по одређеним програмима значајно се разликују у 2019. и 2020. години, пре свега у области саобраћаја и саобраћајне инфрасруктуре, где је разлика 435 милиона динара.

Расходи за развој спорта и омладине су веома високи имајући у виду укупан буџет, као и издвајања за остале програме.

## **ВРШАЦ**

Град Вршац је у 2019. години остварио приход у износу од 2,2 милијарди динара, од тога су изворни приходи 825 милиона динара а уступљени и остали приходи износе 1,3 милијарде. У 2020. години укупни приходи износе 2,1 милијарду динара, од тога изворни приходи 727 милиона динара а уступљени и остали приходи износе 1,4 милијарде. У структури укупних прихода изворни приходи чине нешто више од једне трећине.

Начин на који су потрошени приходи приказан је у следећој табели:



Град Вршац је планирао расходе за 2019. годину у износу од 2,2 милијарде док је њихова реализација две милијарде. У 2020. години планирани расходи износе 2,4 милијарде а њихово извршење две милијарде.

Највећи износ расхода односи се на: опште услуге локалне самоуправе око 500 милиона динара што чини четвртину расхода укупног буџета. Расходи за запослене износе око 436 милиона динара за 182 лица. За комуналне делатности расходи су били 269 милиона; предшколско образовање 148 милиона динара; за заштиту животне средине у 2019. години 153 милиона а у 2020. години 269 милиона; за развој културе и информисања у 2019. години 172 милиона, а у 2020. години 139 милиона динара; за развој спорта и омладине у 2019. години 161 милион динара, а у 2020. години 136 милиона; за основно и средње образовање око 150 милиона динара; за социјалну и дечју заштиту у 2019. години 114 милиона, а у 2020. години 148 милиона динара.

Град Вршац је имао извршење расхода у 2020. години у укупном износу од 144,8 милиона динара и они се односе на: становање, урбанизам и просторно планирање; локални економски развој; развој туризма; пољопривредни и рурални развој; организацију саобраћаја; заштиту животне средине. Наведени подаци показују да је за ових неколико веома важних области за функционисање локалне самоуправе издвојено скоро четири пута мање него што су опште услуге локалне самоуправе.

## **СУБОТИЦА**

Град Суботица остварио је укупан приход у 2019. години у износу од 6,9 милијарди динара, од тога изворни приходи износе 1,5 милијарди динара а уступљени и остали 5,4 милијарди. У 2020. години укупни приходи су износили 7,2 милијарде од тога изворни приходи 1,6 милијарди, а уступљени и остали 5,6 милијарди. У структури укупних прихода изворни приходи чине нешто више од једне четвртине.

Како су потрошени укупни приходи може се сагледати из следеће табеле:



Град Суботица је планирао расходе за 2019. годину у износу од 7,3 милијарди динара док је њихова реализација 6,3 милијарде динара. У 2020. години планирани су расходи од 8 милијарди а њихова реализација износи 6,8 милијарди динара.

Највећи расходи односе се на: опште услуге локалне самоуправе и они у 2019. години износе 1,3 милијарде динара, а у 2020. години 1,1 милијарду. Расходи за запослене у 2020. години износили су 1,1 милијарду динара за 346 лица. За развој културе и информисања у 2019. години расходи су износили 971 милион динара, а у 2020. години 1,4 милијарде динара; предшколско образовање око 700 милиона динара; организација саобраћаја у 2019. години 629 милиона динара, а у 2020. години 725 милиона динара; социјална и дечја заштита у 2019. години износе 529 милиона, а у 2020. години 872 милиона динара; комуналне делатности 479 милиона у 2019. години и 595 милиона у 2020. години; основно и средње образовање око 400 милиона; развој спорта и омладине око 240 милиона; политички систем локалне самоуправе у 2019. години 95 милиона, а у 2020. години 118 милиона динара.

Из наведене табеле може се видети: да је град Суботица имао извршење расхода у 2020. години у укупном износу од 593 милиона динара и они се односе на: становање, урбанизам и просторно планирање; локални економски развој; развој туризма; пољопривредни и рурални развој; заштиту животне средине; здравствену заштиту. Укупни расходи за све ове веома важне области мањи су за око 800 милиона динара од расхода за културу и информисање у 2020. години.

## 

## **ЗРЕЊАНИН**

Град Зрењанин је у 2019. години остварио укупан приход од 4,3 милијарде динара, од тога изворни приходи 1,2 милијарде а уступљени и остали 3,1 милијарду динара. У 2020.години укупни приходи износили су 4,7 милијарди, од тога 1,1 милијарду су изворни а 3,6 милијарди уступљени и остали. У структури укупних прихода изворни приходи чине око једну четвртину.

Како су потрошени укупни приходи приказано је у следећој табели:



Град Зрењанин је у 2019. години планирао расходе у износу од 5,6 милијарди динара док је њихова реализација 4,6 милијарди. У 2020. години планирани расходи износе 5,5 милијарди динара а њихова реализација 4,7 милијарди.

Највећи реализовани расходи се односе на: опште услуге локалне самоуправе и они су у 2019. години износили 969 милиона динара, а у 2020. години 944 милиона динара. Расходи за запослене у 2020. години износили су 1,3 милијарде динара за 354 лица. Расходи за становање, урбанизам и просторно планирање у 2020 години имају значајан раст у односу на 2019. годину и износили су око 747 милиона динара; расходи за комуналне делатности били су око 500 милиона; предшколско образовање око 450 милиона; основно и средње образовање нешто више од 400 милиона; развој културе и информисања око 400 милиона динара; за развој спорта и омладине у 2019. години 464 милиона динара, а у 2020. години око 200 милиона; за организацију саобраћаја у области саобраћајне инфраструктуре у 2019. години издвојено је 295 милиона, а у 2020. години 262 милиона динара; за заштиту животне средине у 2019. години 212 милиона, а у 2020. години 280 милиона.

Град Зрењанин је у 2020. години укупно издвојио око 172 милиона и то за: локални економски развој; развој туризма; пољопривреду и рурални развој; здравствену заштиту; енергетску ефикасност.

За ових неколико виталних области потрошено је скоро четири пута мање него за развој спорта, културе и информисања.

## **ЧАЧАК**

Град Чачак у 2019. години , као и у 2020. години остварио је укупне приходе у износу од 3,7 милијарди динара, од тога изворни приходи око милијарду динара, а уступљени и остали 2,7 милијарди. У структури укупних прихода изворни приходи чине нешто мање од једне трећине.

Како су потрошени укупни приходи може се сагледати у следећој табели:



Град Чачак је у 2019. години планирао расходе у износу од 4,6 милијарди а њихова реализација је 3,8 милијарди. У 2020. години план расхода је био 4,5 милијарди, док је њихова реализација 3,7 милијарди динара.

Највећи расходи се односе на: опште услуге локалне самоуправе око 700 милиона динара. Расходи за запослене 2020. године износили су око 982 милиона динара за 279 лица. Расходи за предшколско образовање били су око 700 милиона динара; становање, урбанизам и просторно планирање око 350 милиона; комуналне делатности 400 милиона; основно и средње образовање у 2019. години 317 милиона а у 2020. години 270 милиона; за социјалну и дечју заштиту око 280 милиона; развој културе и информисања око 260 милиона; развој спорта и омладине око 180 милиона динара.

Град Чачак је у 2020. години укупно издвојио око 535 милиона динара и то: за локални економски развој; развој туризма; пољопривреду и рурални развој; заштиту животне средине; организацију саобраћаја у области саобраћајне инфраструктуре и здравствену заштиту.

## **ВРАЊЕ**

Град Врање је у 2019. години остварио укупне приходе од 3,1 милијарду динара, од тога изворни приходи су износили 394 милиона динара, а остали и уступљени приходи 2,7 милијарде. У 2020. години остварени су укупни приходи у износу од 2,8 милијарди динара, од тога изворни приходи 368 милиона динара, а остали и уступљени 2,4 милијарде. У структури укупних прихода изворни приходи у 2020. години чине око једне седмине.

Како су потрошени укупни приходи приказано је у следећој табели:



Град Врање је за 2019. годину планирао расходе у износу од 3,1 милијарду динара, а њихова реализација је била 2,8 милијарди динара. У 2020. години планирани расходи су износили 2,8 милијарди док је њихова реализација 2,6 милијарди динара.

Највећи расходи односе се на: опште услуге локалне самоуправе и они су у 2019. години 717 милиона динара, а у 2020. години 680 милиона. Расходи за запослене у 2020. години износили су 808 милиона динара за 283 лица. За развој културе и информисања у 2019. години потрошено је 410 милиона, а у 2020. години 239 милиона; за предшколско образовање у 2019. години 383 милиона, а у 2020. години 344 милиона динара; за основно и средње образовање у 2019. години око 200 милиона, а у 2020. години 180 милиона; за организацију саобраћаја у области саобраћајне инфраструктуре око 270 милиона; комуналне делатности у 2019. години 193 милиона, а у 2020. години 254 милиона; за социјалну и дечју заштиту у 2019. години 172 милиона, а у 2020. години 164 милиона; за здравствену заштиту у 2019. години 66 милиона, а у 2020. години 137 милиона динара.

Град Врање је у 2020. години издвојио укупно 194,8 милиона динара и то: за становање, урбанизам и просторно планирање; локални економски развој; развој туризма; пољопривреду и рурални развој; заштиту животне средине.

За ових неколико веома битних области потрошено је за око два милиона евра мање него за развој културе и информисања у 2019. години.

## **ЈАГОДИНА**

Град Јагодина је у 2019. години остварио укупан приход у износу од 2,8 милијарди динара од тога су 748 милиона изворни приходи, а уступљени и остали 2,1 милијарду динара. У 2020. години остварен је укупан приход у износу од 2,3 милијарде динара, од тога 637 милиона динара изворни, а устпљени и остали приходи 1,7 милијарду динара. У структури укупних прихода изворни приходи чине нешто више од једне четвртине.

Како су потрошени приходи приказано је у следећој табели:



Подаци из табеле указују на чињеницу да се највећи расходи односе на функционисање локалне самоуправе од око 600 милиона динара. Расходи за запослене у 2020. години износили су 606 милиона динара за 311 лица. За предшколско образовање и васпитање издвојено је нешто више од 300 милиона динара, као и за комуналну делатност; социјалну и дечју заштиту у 2019. години 306 милиона динара, а у 2020. години 266,5 милиона динара; за развој спорта и омладине нешто више од 200 милиона динара; развој културе и информисања 156 милиона у 2019. години, а у 2020. години 197 милиона.

За становање, урбанизам и просторно планирање, локални економски развој, развој туризма, пољопривреду и рурални развој, заштиту животне средине, здравствену заштиту, у 2020. години укупни расходи износе 154,7 милиона динара. Дакле за ових шест веома важних области за функционисање локалне самоуправе издвојено је мање средстава него за развој спoрта и омладине.

**Анализом података свих једанаест одабраних ЈЛС може се закључити следеће:**

* све одабране ЈЛС имају мању реализацију текућих прихода од планираних, па самим тим и расхода;
* изворни приходи су у распону од 25%-40%, укупних прихода, изузев Врања где чине мање од 15%;
* средства из буџетских резерви Републике Србије додељена су свим ЈЛС, изуев Врања[[7]](#footnote-7) и она за две године износе око 3,6 милијарди динара или преко 30 милиона евра. Највећи износ из републичких буџетских резерви за две године добио је град Београд, око 1,4 милијарде динара или око 12 милиона евра и град Крагујевац 711 милиона динара или око шест милиона евра;
* oдабране ЈЛС су задужене и укупна задуженост на дан 31.12.2020. године износи око 379 милиона евра;
* највеће расходе ЈЛС су исказале по основу општих услуга локалне самоуправе, изузев Београда и Новог Сада, који имају највеће расходе за саобраћај и одржавање саобраћајне инфраструктуре. Укупни расходи за опште услуге локалне самоуправе за ових 11 ЈЛС износе у 2020. години 27,7 милијарди динара и већи су у односу на 2019. годину за 1,8 милијарди динара, или око 15 милиона евра;
* расходи за запослене су високи и за ових 11 ЈЛС износе 28,3 милијарди динара или око 238 милиона евра за 7752 лица , по подацима за 2020. годину;
* све ЈЛС су исказале веома мала издвајања средстава за регионални економски развој, развој туризма, заштиту животне средине, пољопривреду и рурални развој, здравствену заштиту, енергетску ефикасност;
* све ЈЛС су имала високе расходе у односу на укупан буџет, а који се односе на културу и информисање, као и развој спорта и омладине. Савет нема информацију који су ефекти постигнути на основу тих расхода;
* постоје велике разлике у висини расхода по појединим програмима у 2019. години у односу на 2020. годину, међутим Савет нема документацију на основу које би утврдио разлоге за то;
* поред расхода који се односе на опште услуге локалне самоуправе, по висини се издвајају и расходи за предшколско образовање. Неспорно је да су издвајања по том основу веома важна, али је битно проверити на који начин се троше средства, имајући у виду да је ДРИ при ревизији финансијских извештаја завршног рачуна буџета града Београда за 2020. годину утврдила бројне неправилности код многих предшколских установа;
* расходи који се односе на политички систем локалне самоуправе за ових 11 ЈЛС у 2020. години износе 1,6 милијарди динара или око 13 милиона евра, што је неупоредиво више, од примера ради, издвајања за локални економски развој, или за развој пољопривреде и рурални развој, или неке друге виталне области попут здравства, енергетске ефикасности, туризма.

# **ЗАКЉУЧАК**

Локалне самоуправе, организоване да задовољавају потребе грађана на локалном нивоу, у уређеној држави треба да буду ефикасне, управљају јавним добрима сврсисходно и рационално, да расходи за њихове опште услуге нису највећи и да су независне од политичког утицаја. Функционисање локалних самоуправа свеукупно се одражава и на државу у целини.

Наиме, ако ЈЛС имају високе расходе, а недовољно чине у остваривању и наплати сопствених изворних прихода, онда су неминовна давања из републичког буџета, било у форми наменских трансфера, републичких буџетских резерви, дотација и др., као и сталног задуживања.

У околностима када изворни приходи служе само да покрију огромне расходе локалне самоуправе, не остаје простора за самостална улагања у инфраструктуру, економски развој, заштиту животне средине, једном речју бољи живот грађана.

Анализом података одабраних ЈЛС Савет је уочио да ЈЛС остварују мале изворне приходе, а да је Државна ревизорска институција утврдила да су ненаплаћена потраживања на дан 31.12.2020. године по основу изворних прихода само за град Београд износила око 670 милиона евра. Од тог износа само „ Београд на води“ д.о.о. дугује граду Београду 11,8 милијарди динара, или око 100 милиона евра.[[8]](#footnote-8)

У извештају ДРИ „ Ефикасност наплате изворних прихода у јединицама локалне самоуправе“, број извештаја 400-742/2020-04“, наводи се да су ненаплаћена потраживања јединица локалне самоуправе по основу изворних прихода на дан 31.12.2019. године износила најмање 135 милијарди динара, или преко милијарду евра, што у просеку представља 1/3 годишњег буџета ЈЛС. У периоду од 2017. до 2019. године код 74% ЈЛС је дошло до раста ненаплаћених потраживања по основу изворних прихода у укупном износу од 9,6 милијарди динара, а у истом периоду ЈЛС су отписале 12 милијарди динара потраживања, или преко сто милиона евра[[9]](#footnote-9).

ДРИ у поменутом Извештају такође наводи, да је због мање оствареног прихода у односу на планиране у 2019. Години, 129 ЈЛС добило додатне наменске трансфере из средстава буџета Републике Србије у укупном износу од 4,3 милијарде динара[[10]](#footnote-10).

Разлоге који доводе до слабе наплате изворних прихода ДРИ је утврдила на основу спроведене ревизије финансијских извештаја и правилности пословања у претходном периоду и анализе стања у овој области и указала на то: „ да евиденције о обвезницима и предмету опорезивања нису ажурне, да ЈЛС издају мали број опомена због дуговања обвезника по основу изворних прихода, а да се мере принудне наплате или недовољно примењују или готово потпуно изостају. Изворни приходи ЈЛС тако постају ненаплативи због застарелости, ликвидације појединих обвезника или немогућности наплате из разлога непостојања имовине из које би се потраживања наплатила.“[[11]](#footnote-11)

Ненаплаћена потраживања на локалном нивоу у 2019. години од преко милијарду евра и око 100 милиона евра отписаних потраживања због немогућности наплате, озбиљно угрожавају економски систем целе земље.

Тај тренд је нажалост настављен, што се види по подацима за град Београд у 2020. години.

За овакво стање недвосмислена је одговорност локалне администрације, јер по подацима из Извештаја Савета, за само једанаест јединица локалне самоуправе има близу осам хиљада запослених лица. Имајући то у виду, као и да се велики број послова обавља електронским путем, онда је једини разлог том стању неажурност, неодговорност, неуспостављање правих интерних процедура, изостанак интерне и екстерне контроле и коначно несанкционисање за неизвршено. Поред тога, оваквом стању могу допринети и политички притисци, као и корупција.

Недопустиво је да локалне самоуправе нису извршиле комплетан попис имовине, односно усагласиле стварно са књиговодственим стањем, због чега се дешава да је та имовина ван контроле, било да је нелегално користе и узурпирају други субјекти, или ако није у функцији не доноси приход.

То што су остварени приходи на локалу веома мали, локалној самоуправи није разлог да смањи трошкове, напротив расходи за запослене и услуге по уговору су изузетно високи, као и специјализоване услуге. Јавне набавке велике вредности се завршавају најчешће са једним понуђачем, што ствара простор за корупцију великих размера.

Анализом података одабраних ЈЛС који се односе на расходе по програмској класификацији може се закључити да ни једна локална самоуправа није имала за приоритет заштиту животне средине и енергетску ефикасност, иако је загађеност ваздуха и речних водотокова, непостојање канализације, један од највећих проблема који се директно одражавају на здравље људи.

Са сто милиона евра који су изгубљени само по основу отписа ненаплаћених потраживања изворних прихода решио би се проблем одлагања отпада у малим срединама. Многа села немају ни један контејнер за одлагање смећа, па није јасно како очекивати да реке и плодне оранице не буду преплављене одпадним материјалом.

Улагање у енергетску ефикасност у неким ЈЛС и не постоји, а у некима је „реда ради“, иако је познато да су објекти у Србији стари, са слабом изолацијом, што захтева већу потрошњу енергије и то најчешће чврстог горива које загађује животну средину.

Што се тиче расхода за саобраћај и саобраћајну инфраструктуру, према подацима из Извештаја, највећи су у Београду и на годишњем нивоу већи су од 300 милиона евра. Нажалост, грађани Београда, иако се троши огроман новац, немају добар превоз и саобраћајну инфраструктуру.

У мањим локалним самоуправама су и мањи расходи по том основу и најчешће се односе на уређење атарских путева.

Из података које су Савету доставиле одабране ЈЛС, а који се односе на капиталне пројекте, може се видети да се у односу на укупан буџет одваја мало средстава за њих и да се

најчешће финансирају из наменских трансфера, међународних донација, кредита.

Као што се може видети из напред изнетих података, Савет је у Извештају ставио акценат на два проблема и то: остваривање и наплата изворних прихода и програмско буџетирање.

Министарство државне управе и локалне самоуправе, у чијој је надлежности локална самоуправа, имало је у протеклим годинама неколико међународних донација, како би се побољшао положај локалних самоуправа. Савет ће издвојити два пројекта,[[12]](#footnote-12) који за тему имају изворне приходе и програмско буџетирање.

Први Пројекат је финансирала Швајцарска агенција за развој и сарадњу у износу од 5,9 милиона CHF, назив пројекта је „Подршка делотворнијем управљању регистрацијом и прикупљањем пореза на имовину у јединицама локалне самоуправе, побољшање сарадње између локалне власти и грађана по питању сакупљања и коришћења пореза на имовину и ефективнијем вертикалном дијалогу између заинтересованих страна у циљу унапређења ефикасности опорезивања у складу са принципима добре управе“. Пројекат је требало да се реализује у периоду 01.06.2019. године до 30.04.2021. године.

Други Пројекат је финансирала ЕУ, Програм ECHANGE 5, средства из ИПА 14 у износу од 4,45 милиона евра, назив пројекта „Боље управљање јавном својином и боље планирање и програмско буџетирање на локалном нивоу“. Реализација Пројекта: април 2017. - 2020. година.

Савет нема информацију како су наведени Пројекти утицали на наплату изворних прихода и програмско буџетирање у јединицама локалне самоуправе која су та средства користила, очекујући од Министарства државне управе и локалне самоуправе да то утврди и евентуална позитивна искуства примени на све ЈЛС.

Савет је 2016. године у Извештају о сврсисходности трошења буџетских средстава у јединицама локалних самоуправа уочио бројне проблеме и тим поводом дао 14 препорука како би допринео њиховом бољем функционисању.

Међутим, до тога нажалост није дошло, па Савет поред препорука које је већ дао 2016. Године, а које су наведене у уводном делу Извештаја, даје Влади Републике Србије нове препоруке:

# **ПРЕПОРУКЕ**

Влади Републике Србије:

* да задужи Министарство финансија-Пореску управу и Министарство државне управе и локалне самоуправе да преиспитају интерне процедуре којима се уређују пословни процеси у вези са утврђивањем и праћењем наплате изворних прихода и утврде разлоге због изузетно високих ненаплаћених потраживања по основу пореза правних и физичких лица;
* да Министарство државне управе и локалне самоуправе утврди разлоге због којих је мало учешће изворних прихода у укупним приходима и предложи мере да се тај тренд промени;
* да Министарство државне управе и локалне самоуправе активније учествује у програмском буџетирању ЈЛС;
* да Градоначелник града Београда, као наредбодавац за извршење буџета, поднесе извештај на околности које су довеле до огромних ненаплаћених потраживања по основу изворних прихода града Београда;
* да се повећа број пореских контрола код свих ЈЛС, а посебно код ЈЛС код којих су већи ризици да не постоје добре и ажурне евиденције пореских обвезника;
* да се изврше измене и допуне Закона о локалној самоуправи, у коме би се прописале санкције за одговорна лица која нису предузела мере обезбеђење потраживања, као и за одговорна лица која нису предузела меру принудне наплате у циљу спречавања настанка застарелости потраживања.

ПОТПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Проф. др Мирослав Милићевић

1. 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-усклађени дин. изн.; 104/2016-др. закони; 96/2017-усклађени дин. изн.; 89/2018-усклађени дин. изн; 95/2018-др. закони;) [↑](#footnote-ref-1)
2. Сл. гласник РС бр.129/2007; 83/2014;-др.закон, 101/2016-др. закон; и 47/2018;) [↑](#footnote-ref-2)
3. Број Извештаја 400-30/2021-04/21, страна 4 [↑](#footnote-ref-3)
4. Број Извештаја 400-30/2021-04/21, стране 12,14,16 [↑](#footnote-ref-4)
5. Број Извештаја 400-30/2021-04/21, стране 24, 25 [↑](#footnote-ref-5)
6. Број Извештаја 400-30/2021-04/21, страна 23 [↑](#footnote-ref-6)
7. Податак доставио Савету град Врање, допис бр. 037-47/2021 од 16.08.2021. год. [↑](#footnote-ref-7)
8. Извештај ДРИ број 400-30/2021-04/21, страна 158 [↑](#footnote-ref-8)
9. Извештај ДРИ број 400-742/2020-04/33, страна1 [↑](#footnote-ref-9)
10. Извештај ДРИ број 400-742/2020-04/33, страна 21 [↑](#footnote-ref-10)
11. Извештај ДРИ број 400-742/2020-04/33, страна 8 [↑](#footnote-ref-11)
12. Сајт Министарства државне управе и локалне самоуправе [↑](#footnote-ref-12)