

ANALIZA KAPACITETA OPŠTINE MALI ZVORNIK
ZA FINANSIRANJE PRIORITETNIH PRAVACA RAZVOJA
KROZ ANALIZU BUDŽETA OPŠTINE U PERIODU 2009-2017
- FINANSIRANJE PO FUNKCIONALNOJ KLASIFIKACIJI –

1) RASPORED UTROŠKA BUDŽETSKIH SREDSTAVA PO FUNKCIONALNOJ KLASIFIKACIJI

Funkcionalna klasifikacija rashoda prikazuje izdatke po funkcionalnoj nameni za određenu oblast i nezavisna je od organizacije koja tu funkciju sprovodi. Prema Pravilniku o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem („Sl. glasnik RS“, br. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 20/18, 36/18, 93/18, 104/18 i 14/19) korisnik sredstava može obavljati aktivnosti u okviru jedne ili više funkcija, a kada se radi o jedinicama lokalne samouprave, onda te funkcije se izvode iz njihovih nadležnosti utvrđenim prema članu 20. Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, br. 129/07, 84/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18). Klasifikacija funkcija je u skladu sa klasifikacijom državnih funkcija koju je donelo Statističko odeljenje Ujedinjenih nacija i tu funkcionalnu klasifikaciju čine kategorije, grupe i klase. Klase su označene trocifrenom šifrom i sadrže oznaku koja upućuje na to da li su usluge koje pružaju državni organi, u ovom slučaju jedinice lokalne samouprave kolektivne ili individualne.

Gledajući kroz prizmu analize izvršenja budžeta opštine Mali Zvornik, prema njenim nadležnostima i zastupljenim funkcionalnim klasifikacionim kategorijama i klasama, u vremenskom intervalu – budžetskim godinama 2009-2017, predstavljena su utrošena budžetska sredstva za pojedine funkcije po godinama analize (u prilogu ovog materijala).

Pregled trenda finansiranja pojedinih funkcija iz budžeta opštine Mali Zvornik u vremenskom intervalu od 2009. do 2017. godine, odnosno posebno u 2015., 2016. i 2017. godini pokazuje sledeći tabelarni prikaz:

Godine	040 - Porodica i deca	060 - Stanovanje	070 - Socijalna pomoć ugroženom stanovništvu, neklasifikovana na..	110 - Izvršni i zakonodavni organi, finansijski i fiskalni poslovi i spoljni poslovi	111 - Izvršni i zakonodavni organi	112 - Finansijski i fiskalni poslovi	130 - Opšte usluge	133 - Ostale opšte usluge	160 - Opšte javne usluge neklasifikovane na drugom mestu	320 - Usluge protivpožarne zaštite	330 - Sudovi	360 - Javni red i bezbednost neklasifikovan na drugom mestu	412 - Opšti poslovi po pitanju rada
2015	0	0	9,197,154	42,860,141	0	3,510,578	60,352,023	7,736,669	678,243	0	693,528	1,323,335	12,943,912
2016	0	0	10,230,015	49,613,310	0	2,935,989	60,722,904	10,221,999	1,034,109	0	779,199	1,875,743	25,739,269
2017	7,693,538	1,150,000	7,189,365	7,920	26,913,266	800,372	68,279,333	12,521,000	981,407	0	1,462,232	1,379,508	10,067,105
2009-2017	7,693,538	1,150,000	75,265,619	266,093,319	26,913,266	13,038,242	469,159,707	78,257,433	17,906,304	500	7,005,505	8,331,168	52,360,286

Godine	420 - Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov	473 - Turizam	500 - ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE	560 - Zaštita životne sredine neklasifikovana na drugom mestu	620 - Razvoj zajednice	660 - Poslovi stanovanja i zajednice neklasifikovani na drugom mestu	760 - Zdravstvo neklasifikovano na drugom mestu	810 - Usluge rekreacije i sporta	820 - Usluge kulture	911 - Predškolsko obrazovanje	912 - Osnovno obrazovanje	920 - Srednje obrazovanje	Ukupno
2015	0	0	0	3,000,000	5,000,000	169,659,614	10,460,957	8,149,520	12,852,538	26,548,257	29,835,641	11,357,396	416,159,506.00
2016	0	0	0	1,360,000	5,000,000	151,527,732	8,777,820	9,294,177	11,115,547	25,888,408	36,098,360	11,658,643	423,873,224.00
2017	13,452,713	0	0	13,196,814	0	124,504,210	3,978,703	8,982,440	13,400,295	26,065,161	31,271,487	11,917,850	385,214,719.00
2009-2017	13,452,713	16,130,072	69,914	42,820,102	70,216,983	1,080,307,451	56,019,454	66,238,078	106,914,398	211,351,907	265,124,702	92,951,138	3,044,771,799.00

Prema osnovnim kategorijama funkcionalne klasifikacije, po zastupljenim funkcionalnim klasama (trocifrene oznake) možemo predstaviti sledeću preliminarnu analizu učešća pojedinih funkcija u ukupnim rashodima budžeta opštine:

Redni broj	Kategorija funkcionalne klasifikacije *	Ukupna realizacija po funkcionalnoj klasifikaciji u periodu 2009-2017	Procenat učešća funkcije u odnosu na ukupan iznos izvršenja budžeta u periodu 2009-2017	Procenat učešća funkcije u odnosu na ukupan iznos izvršenja budžeta u periodu 2015-2017
1	Socijalna zaštita (šifra 0) , uključuje funkcionalne klasifikacione oznake: 040, 060 i 070	84,109,157	2.76%	2.89%
2	Opšte javne usluge (šifra 1) , uključuje funkcionalne klasifikacione oznake: 110, 111, 112, 130, 133 i 160	871,368,271	28.62%	28.50%
3	Javni red i bezbednost (šifra 3) , uključuje funkcionalne klasifikacione oznake: 330 i 360	15,337,173	0.50%	0.61%
4	Ekonomski poslovi (šifra 4) , uključuje funkcionalne klasifikacione oznake: 412	52,360,286	1.72%	3.98%
4a	Ekonomski poslovi (šifra 4), uključuje funkcionalne klasifikacione oznake: 420	13,452,713	0.44%	1.10%
4b	Ekonomski poslovi (šifra 4), uključuje funkcionalne klasifikacione oznake: 450, 451	0	0.00%	0.00%
4c	Ekonomski poslovi (šifra 4), uključuje funkcionalne klasifikacione oznake: 473	16,130,072	0.53%	0.00%
5	Zaštita životne sredine (šifra 5) , uključuje funkcionalne klasifikacione oznake: 500 i 560	42,890,016	1.41%	1.43%
6	Poslovi stanovanja i zajednice (šifra 6) , uključuje funkcionalne klasifikacione oznake: 620 i 660	1,150,524,434	37.79%	37.19%
7	Zdravstvo (šifra 7) , uključuje funkcionalne klasifikacione oznake: 760	56,019,454	1.84%	1.89%
8	Rekreacija, sport, kultura i vere (šifra 8) , uključuje funkcionalne klasifikacione oznake: 810	66,238,078	2.18%	2.16%
8a	Rekreacija, sport, kultura i vere (šifra 8) , uključuje funkcionalne klasifikacione oznake: 820	106,914,398	3.51%	3.05%
9	Obrazovanje (šifra 9) , uključuje funkcionalne klasifikacione oznake: 911, 912, 920, 960 i 980	569,427,747	18.70%	17.19%

Prema predstavljenom analitičkom preseku po funkcionalnoj klasifikaciji (u prilogu) i ovde prikazanog tabelarnog rasporeda po kategorijama možemo zaključiti sledeće:

- **(0)** Po pitanju socijalnih davanja u kategoriji 0 zastupljene su funkcije 040 – porodica i deca, odnosno 060 - stanovanje (tek od 2017. godine), 070 – socijalna pomoć ugroženom stanovništvu, dok se funkcionalna klasifikacija 090 – socijalna zaštita neklasifikovana na drugom mestu, ne koristi. U godišnjim iznosima izdvajanja u svrhu socijalne zaštite takođe možemo videti izbalansirani nivo izdvajanja, dok povećanje iznosa planiranih i realizovanih sredstava se može videti u 2017. godini, ali sa prosečnih 2,76% raspoređivanja u odnosu na ukupan budžet možemo zaključiti da realizacija ovih nadležnosti nije među najvažnijim prioritetima opštine (uobičajena veličina iznosi od 5-6,5%, u zavisnosti od različitih kategorija novčanih davanja i broja uvedenih usluga u socijalnoj zaštiti na teritoriji konkretne JLS).
- **(1)** Opština Mali Zvornik usmerava uobičajenu veličinu – za kategoriju JLS veličine analizirane opštine - (blizu 30%) svojih sredstava za rashode radi finansiranja opštih javnih usluga, koji uključuje finansiranje političkog sistema opštine, funkcionisanje uprave sa svojim karakterističnim rashodima i funkcionisanje mesnih zajednica.
- **(3)** Kada je reč o funkciji javnog reda i bezbednosti, opština planira sredstva za rad opštinskog pravobranioca u vrednosti uobičajenom za veličinu opštine, odnosno sredstva za finansiranje unapređenja bezbednosti saobraćaja od naplaćenih kazni na teritoriji opštine i to u funkciji 360.
- **(4)** Opština Mali Zvornik počev od 2014. godine planira sredstva u funkciji **412** – Opšti poslovi po pitanju rada sa učešćem u ukupnim rashodima oko 4% (u proseku) i to za potrebe finansiranja aktivne politike zapošljavanja na teritoriji opštine u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje. Imajući u vidu da se radi o udruživanju sredstava opštine i navedene službe (50-50%) možemo zaključiti da apsolutna i relativna vrednost izdvajanja budžetskih sredstava za ove svrhe ukazuju na to da se radi o **prioritetnoj oblasti** iz aspekta analizirane opštine.
- **(4)** Kada posmatramo oblast poljoprivrede (funkcije 420) sa svojim učešćem u rashodima budžeta, možemo konstatovati da je ta oblast nije u prioritetima analizirane opštine (pogotovo kada se uzima u obzir da se planira tek od 2017. godine). Ova oblast ne raspolaže sa adekvatnim izvorima finansiranja po osnovu zakupa državnog poljoprivrednog zemljišta, jer ukupni naplaćeni prihodi opštine od zakupa ne prelaze godišnji iznos od 100 hiljada dinara.
- **(4)** Što se tiče drumskog saobraćaja i razvoja/održavanja saobraćajne infrastrukture, svedoci smo neplaniranja ovih rashoda u adekvatnoj funkciji (451) tokom celog analiziranog perioda 2009-2017 (ovi izdaci su kategorisani u funkciju 660 – poslovi stanovanja i zajednice neklasifikovani na drugom mestu - pogrešno). Ipak u okvirima ove funkcije, preko programske klasifikacije 0701-0002 održavanje saobraćajne infrastrukture i tzv. Budžetskog fonda za građevinsko zemljište, puteve i komunalnu delatnost, opština izvršava godišnje rashode u iznosu oko 35 miliona dinara, što se može smatrati minimumom gledano kroz karakteristiku potrebe lokalnog nivoa u delu održavanja i razvijanja lokalne putne mreže. Stoga, možemo zaključiti da procenat izdvajanja nije uobičajenog nivoa, dakle nije razvojnog karaktera, te nije moguće okarakterisati ovu funkciju kao prioritetnu u posmatranim godinama.

- **(4)** Po pitanju finansiranja razvoja turizma u funkciji 473 neminovno možemo konstatovati da su izvršeni rashodi bili vezani za rad lokalne turističke organizacije do 2014. godine. Od 2015. godine ova organizacije se ne finansira iz lokalnog budžeta i u programu 4 – razvoj turizma ostale su turističke promocije, ali ne pod adekvatnom funkcionalnom klasifikacijom (473) već u okviru razdela Opštinske uprave (funkcija 130).
- **(5)** U oblasti zaštite životne sredine (kategorija 5) planirani i izvršeni rashodi, po procentualnoj vrednosti od 1,41-1,43% generalno odstupaju od uobičajenog nivoa izdvajanja (7-13% u zavisnosti od planiranja kapitalnih izdataka) i shodno tome ovu oblast ne možemo svrstati u prioritete. Sa druge strane, nije izvršena adekvantna kategorizacija rashoda u funkcionalne klasifikacione oznake 510, 520, 530, 540, 550. Predstavljena je samo funkcija 560 svake budžetske godine i funkcija 500 u 2010. godini.
- **(6)** Po pitanju poslova stanovanja i zajednice u kategoriji 6 svedoci smo značajnih promena, odnosno oscilacija u negativnom smislu (razvoj realizovanog rashoda od 36 miliona dinara do 195 miliona dinara, dok u 2017. godini iznos izvršenja funkcije 660 iznosi 124,5 miliona dinara), što se može smatrati prekategorizacijom pojedinih rashoda u druge funkcije, ali i manjim izdvajanjima za razvoj ove oblasti. Izračunati procentualni pokazatelji učešća nisu merodavni u ovom slučaju, zbog predstavljanja rashoda u funkciji 660 koji ne pripadaju ovoj funkciji (javna rasveta, upravljanje i snabdevanje vodom za piće, održavanje saobraćajne infrastrukture), ali možemo zaključiti da nivo zastupljenosti ove kategorije rashoda treba da bude između 7-15% u zavisnosti od planiranih kapitalnih ulaganja. Zbog prethodno opisanog načina grupisanja rashoda, koji ne pripadaju kategoriji rashoda 6, možemo konstatovati da učešće ove kategorije rashoda od 37% od ukupno izvršenih godišnjih rashoda nije merodavan za merenje prioriteta rashoda predstavljenih u kategoriji rashoda 6 po funkcionalnoj klasifikaciji Pravilnika o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem.
- **(7)** Kada se govori o načinu i veličini finansiranja zdravstva, odnosno primarne zdravstvene zaštite nailazimo na različita tumačenja a koje potiču iz sledećih činjenica: da li je i kako je uspostavljena javna svojina u korist JLS nad objektima Domova zdravlja, kako i na koji način se finansira određeni broj zdravstvenog kadra čiji se rad nije moglo biti ugovoren sa RFZO, pitanja „starih dugova“ apoteka u sklopu Domova zdravlja i slično. Shodno navedenom, procenat izdvajanja iz lokalnog budžeta za potrebe primarne zdravstvene zaštite u **kategoriji 7** se varira od JLS do JLS. U odnosu na prvu godinu analize (2009) iznos raspoređenih sredstava se povećao sa 0,00 dinara na skoro 10 miliona dinara godišnje, te procentualni pokazatelji nisu merodavni za ocenu prioriteta. Imajući u vidu izrazitu potrebu za finansiranjem ove oblasti od strane lokalne vlasti, možemo zaključiti da je opština Mali Zvornik **smatrala prioritetnim ovu oblast** u analiziranom periodu (mada u 2016. i 2017. godini iznos planiranih i realizovanih rashoda za ove svrhe opada). Postavlja se pitanje budućeg načina finansiranja funkcionisanja ove oblasti imajući u vidu novi Zakon o zdravstvenoj zaštiti koji je stupio na snagu početkom aprila 2019. godine, te prilikom utvrđivanja prioriteta razvojnih pravaca opštine ovu činjenicu potrebno je posebno uzimati u obzir.
- **(8)** Po pitanju rashoda iz kategorije 8, gde pripadaju rashodi za sport, za kulturu, za informisanje, verske zajednice i slično, možemo konstatovati da osim finansiranja sportskih organizacija preko funkcije 810 sa 2,16-2,18% relativnog učešća u ukupnim

rashodima i finansiranja funkcionisanja biblioteke preko funkcije 820, opština Mali Zvornik ne izdvaja značajnija sredstva za ovu kategoriju rashoda. Sa aspekta analize, oblast sporta i kulture, kada je u pitanju opština Mali Zvornik ne možemo okarakterisati prioriternim.

- **(9)** Izbalansirana su izdvajanja za funkciju **obrazovanja** u kategoriji funkcionalne klasifikacije 9, na nivou od 17,2 do 18,7% od ukupno utrošenih budžetskih sredstava. Rashodi su se povećavali sa rastom prihoda budžeta opštine, pogotovo u delu izdvajanja za potrebe obrazovanja. Kategorija obrazovanja **se može smatrati prioriternom**.

2) ODNOS PLANIRANOG BUDŽETA I IZVRŠENJA U VREMENSKOM PERIODU 2009-2017

Za potrebe vršenja analize dosadašnjih prioriteta – izdvajanja sredstava za određene funkcije u budžetu opštine Mali Zvornik potrebno je pregledati način planiranja ukupnog obima budžeta prema donetim Odlukama o budžetu (u decembru prethodne godine za tekuću godinu – „osnovne odluke“ bez usvojenih izmena i dopuna – rebalansa) i konačne realizacije, odnosno izvršenja budžeta na kraju budžetske godine, zaključno sa 31.12.

Način planiranja i izvršenja budžeta pokazuje sledeća tabela (sa podacima koji su bili dostupni u momentu izrade preliminarne analize):

Godine budžeta	Planirani obim rashoda i izdataka (i otplate duga po kreditima) prema Odluci o budžetu opštine	Izvršenje budžeta, rashodna strana u klasama 4, 5 i 6	Procenat realizacije planiranog obima budžeta - rashodna strana
2009		181,092,581	
2010		215,455,531	
2011		308,267,972	
2012		367,732,219	
2013		320,167,317	
2014	415,588,000	426,808,730	102.70%
2015	480,570,000	416,159,506	86.60%
2016	654,237,000	423,873,224	64.79%
2017	593,200,000	385,214,719	64.94%

Prema zahtevu za realnim načinom planiranja ukupnih prihoda i primanja, odnosno rashoda i izdataka u lokalnim budžetima, postavljaju se preporučeni procenti realizacije u visini od 88-90% i više (naravno uzimajući u obzir zakonsku obavezu da se planiraju preuzeti, a neizvršeni rashodi na kraju godine, za koje JLS mora u svom budžetu imati potreban nivo aproprijacije, što predstavlja barijeru postizanja optimalnog izvršenja od 97-100%).

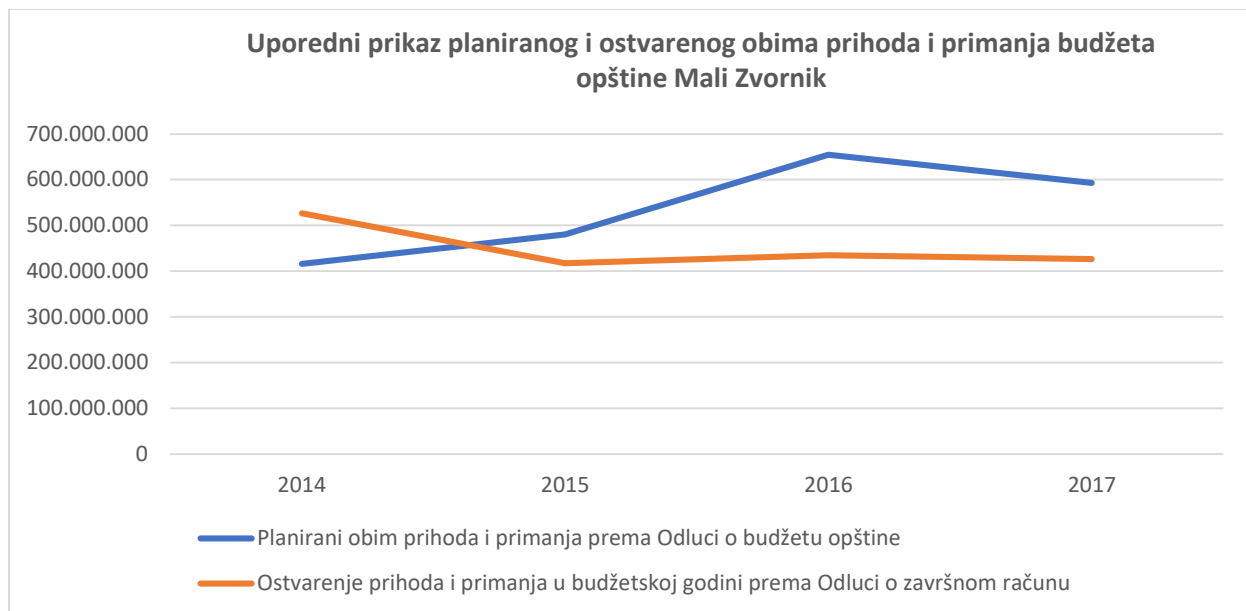
Gledajući kroz prizmu rashoda i izdataka, najveći nivo izvršenja opština Mali Zvornik beleži u 2014. budžetskoj godini i premašuje prvobitni planirani nivo rashoda na osnovu donete Odluke o budžetu opštine Mali Zvornik za 2014. godinu (u decembru 2013. godine). Dok u narednim

godinama od 2015. nivo ostvarenja budžeta zaostaje u odnosu na napred navedeni optimalni nivo – uglavnom zbog iskazanih neraspoređenih viškova iz ranijih godine, odnosno planiranja (115,85 miliona dinara) i nerealizacije kapitalnih izdataka (realizovano svega 23,3 miliona dinara) na kontima 51 – Osnovna sredstva.

Sa aspekta planiranja prihoda opštine, prema dostupnim podacima, svedoci smo pristizanja neplaniranog iznosa transfernih sredstava u 2014. budžetskoj godini (planirani obim prihoda od transfera iznosi 151,9 miliona dinara, a realizacije ove vrste prihoda zaključno sa 31.12.2014. godine iznosi 271 miliona dinara) što je rezultiralo velikim viškovima novčanih priliva u toj godini, a rashodi nisu pratili ovo ostvarenje prihoda. Od 2015. budžetske godine ostvarenje planiranih prihoda zaostaje za optimalnom realizacijom i to zbog neadekvatne naplate posebne naknade za zaštitu životne sredine (nadležnost lokalne poreske administracije), naknade za korišćenje mineralnih sirovina i kamate za deponovana sredstva kod banaka sa konsolidovanog računa trezora. Na ovakav presek planirane i ostvarene realizacije prihoda utiče i iskazani neraspoređeni višak iz ranijih godina (posebno iz 2014. godine). Međutim, po pitanju realizacije prihoda opštine (bez obzira na način planiranja prihoda i primanja budžeta) možemo zaključiti da opština raspolaže sa izbalansiranim nivoom ostvarenog prihoda – period 2015-2017 – u apsolutnim vrednostima.

Ove podatke, o planskim i realizovanim vrednostima prihoda i primanja opštine Mali Zvornik pokazuje sledeća tabela i grafički prikaz:

Godine budžeta	Planirani obim prihoda i primanja prema Odluci o budžetu opštine	Ostvarenje prihoda i primanja u budžetskoj godini prema Odluci o završnom računu	Procenat realizacije planiranog obima budžeta - prihodna strana
2014	415,588,000	526,250,000	126.63%
2015	480,570,000	417,632,000	86.90%
2016	654,237,000	434,558,000	66.42%
2017	593,200,000	426,307,000	71.87%



3) OSRVT NA RASHODE I IZDATKE BUDŽETA OPŠTINE MALI ZVORNIK IZ ASPEKTA EKONOMSKE KLASIFIKACIJE

Kada se posmatraju podaci o rashodima i izdacima budžeta jedne jedinice lokalne samouprave potrebno je izvršiti analizu planiranih izdvajanja u konkretne svrhe sa ciljem utvrđivanja raspoređenih sredstava za samo funkcionisanje opštine/grada i razgraničenja ukupnih potencijala za određena ulaganja – kapitalni izdaci/projekti. Naredni prikaz, shodno dostupnim podacima, pokazuje planske veličine budžetiranja u opštini Mali Zvornik i ukazuje na veličinu rashoda za potrebe rada/funkcionisanja opštine (klasa 4), sa jedne strane, odnosno planske veličine izdvajanja za izdatke za nabavku nefinansijske imovine (klasa 5), sa druge strane.

Što se tiče finansiranja osnovnih nadležnosti opštine, one uključuju plate, odnosno zarade zaposlenima i druge naknade, stalne troškove, troškove putovanja, ugovorene usluge, tekuće popravke i održavanja, materijal, subvencije, transfere za troškove škola, socijalna davanja i finansiranje nevladinog sektora. Realizacija navedenih rashoda se vrši u skladu sa zakonskim propisima i drugim aktima lokalnopravnog karaktera o čijoj svrsi je doneta odluka od strane lokalne skupštine. Isti se evidentiraju na kontima klase 4 i predstavljeni su u planskim veličinama kroz tabelarni prikaz, koji sledi:

Godina budžeta	Planirani obim rashoda (ek. klasifikacija u klasi 4)	Planirani obim rashoda (izdaci za nabavku nefinansijske imovine - klasa 5)	Planirani obim rashoda za otplatu kredite - klasa 6	Ukupan obim planiranih budž. rashoda i izdataka	Procenat planiranih izdvajanja za kapitalne izdatke
	a	b	c	d=a+b+c	e=b/d*100
2015	480,570,000	105,462,000	26,500,000	612,532,000	17
2016	654,237,000	130,805,000	26,000,000	811,042,000	16
2017	593,200,000	119,945,000	0	713,145,000	17
2018	524,177,900	150,822,100	0	675,000,000	22
2019	489,282,400	237,717,600	0	727,000,000	33

Prema datoj tabeli prikazanih planskih vrednosti i raspoređivanja rashoda i izdataka, možemo zaključiti da se kapitalni izdaci planiraju realno u rasponu od 16-22% u odnosu na ukupan obim planiranih budžetskih rashoda i izdataka svake godine (izuzev u 2019. godini, kada je relativno učešće izdataka za nabavku nefinansijske imovine u odnosu na ukupne rashode i izdatke iznosi 33%).

Međutim, realizacija planiranih kapitalnih izdataka varira iz godine u godinu. U većem broju slučajeva ostvarenje kapitalnih projekata zaostaje za planskim veličinama predstavljenim u prethodnoj tabeli, te izvršenje izdataka po kapitalnim izdacima možemo analizirati pomoću sledećeg prikaza:

Godina budžeta	Planirani obim rashoda (izdaci za nabavku nefinansijske imovine - klasa 5)	Planirani obim rashoda za kapitalne izdatke finansiranih iz različitih izvora		Realizovani obim rashoda (izdaci za nabavku nefinansijske imovine - klasa 5)	Realizovani obim rashoda za kapitalne izdatke finansiranih iz različitih izvora		Procenat realizacije kapitalnih izdataka u odnosu na planske veličine
		Izvor budžeta - 01	Drugi izvori		Izvor budžeta - 01	Drugi izvori	
2015	105,462,000	104,640,000	822,000	94,571,997	94,285,264	286,733	90%
2016	130,805,000	129,515,000	1,290,000	24,846,000	24,263,000	583,000	19%
2017	119,945,000	119,505,000	440,000	42,400,373	41,990,354	410,019	35%
2018	150,822,100	150,822,100	0	bez podataka	bez podataka	bez podataka	

Analitička tabela prikazuje odnos planiranih i realizovanih obima rashoda za kapitalne izdatke sa posebnim osvrtom na izvore finansiranja svih kapitalnih projekata, vrednosno. Prema analizi, veliki deo planiranih kapitalnih projekata se finansira iz lokalnog budžeta – izvor 01 (prihodi iz budžeta) i njihova realizacija je izvesnija u odnosu na druge izvore finansiranja (pre svega, namenskih transfera sa viših nivoa vlasti).

Kada se pogleda procenat realizacije izdataka u kapitalne projekte isti se varira od 19% do 90%, a kada se upoređuje procenat realizovanih kapitalnih izdataka u odnosu na ukupnu realizaciju budžeta opštine u konkretnim godinama, onda taj raspon se kreće od 5,71%, preko 9,94% do 22,64% što zaostaje u odnosu na planirani obim investicija u konkretnim godinama (u većem broju slučajeva). Tabela takođe pokazuje, planirane izvore finansiranja investicija i njihovo ostvarenje u konkretnim godinama, što ukazuje na sposobnost budžeta da iz izvornih i ustupljenih prihoda finansira kapitalne izdatke, odnosno realizaciju ugovoreni namenskih transfera sa viših nivoa vlasti (drugi izvori) radi finansiranja planiranih investicija. Prema opštem zaključku, realizacija planiranih veličina sa različitih izvora finansiranja zaostaje za planskim vrednostima, ali finansiranje kapitalnih izdataka se prvensteno bazira na realnim izvorima budžeta (na izvornim i ustupljenim prihodima), a mnogo manje na transfernim namenskim sredstvima sa viših nivoa vlasti. Shodno navedenom postavlja se pitanja u vezi načina konkurisanja opštine Mali Zvornik prema eksternim (su)finansijerima sa viših nivoa vlasti, spremnosti za obezbeđivanjem sopstvenog učešća i pripremljenosti planskih dokumenata za potrebe pojedinih kapitalnih ulaganja.

4) ZASTUPLJENOST KAPITALNIH PROJEKATA U BUDŽETU OPŠTINE MALI ZVORNIK IZ UGLA FUNKCIONALNE KLASIFIKACIJE

Naredni prikaz, na osnovu donetih odluka o budžetu opštine i prikazanih kapitalnih projekata, prema dostupnim podacima, predstavlja etalon za analizu prioritenih oblasti u opštini Mali Zvornik. Isti ukazuje na broj pojedinih planiranih projekata u različitim funkcijama, prema kojem možemo propratiti zastupljenost određenih nadležnosti u investicionim poduhvatima ove opštine. Brojčano prikazivanje učešća pojedinih funkcija u kapitalnim izdacima pokazuje drugačiju sliku o prioritetima opštine u odnosu na zaključke iz tačke 1. ove analize, imajući u vidu da taj pregled – opšti zaključci o prioritetima – zasnovan na realizovanim budžetskim rashodima i izdacima po pojedinim funkcijama uključujući sva izdvajanja po određenim funkcijama, i za tekuće poslovanje i za kapitalne izdatke, dok naredna tabela pokazuje planski raspored kapitalnih izdataka po funkcijama.

	Godine budžeta			
Zastupljene funkcije budžeta po kapitalnim projektima	2015	2016	2017	2018
130 - Opšte usluge			*	
560 - Zaštita životne sredine neklasifikovana na drugom mestu	**	***	***	****
620 - Razvoj zajednice				
660 - Poslovi stanovanja i zajednice neklasifikovani na drugom mestu	*****	*****	*****	****
760 - Zdravstvo neklasifikovano na drugom mestu	*	*	*	
810 - Usluge rekreacije i sporta				*
820 - Usluge kulture	**		*	
911 - Predškolsko obrazovanje		*		*
912 - Osnovno obrazovanje	***	**	***	*
920 - Srednje obrazovanje				

Napomena: Kapitalni projekti, predstavljeni u opštem delu Odluke o budžetu, nisu predstavljeni u posebnom delu kao projekti, već se nalaze u okvirima pojedinih programskih aktivnosti (u najvećem broju slučajeva pod ekonomskom klasifikacijom 511, ili 451 ili 463). Stoga, bilo je nemoguće izvršiti adekvatno predstavljanje rasporeda kapitalnih izdataka po funkcijama, tim pre što je klasifikacija u pojedine funkcije takođe nepotpuna i neadekvatna pri sastavljanju Odluke o budžetu opštine Mali Zvornik.

5) OCENA POTENCIJALA BUDŽETA OPŠTINE MALI ZVORNIK ZA FINANSIRANJE KAPITALNIH INVESTICIJA I OCENA KREDITNOG POTENCIJALA

Naredni tabelarni prikazi su sastavljeni sa ciljem da procenjuju mogućnosti lokalnog budžeta po pitanju finansiranja kapitalnih investicionih projekata. Prva tabela analizira ostvarene prihode opštine u posmatranom periodu bez transfernih prihoda i realizovane kapitalne projekte iz budžetskih izvornih i ustupljenih prihoda. Prema ovoj analizi opštinski budžet je u prethodnom periodu iz svojih sredstava, u potpunosti ili kroz način sufinansiranja sa drugim finansijerima, realizovao kapitalne izdatke u predstavljenim vrednostima i procentima u odnosu na svoje prihode.

Godina budžeta	Ostvareni izvorni i ustupljeni prihodi opštine (bez transfernih)	Realizovani obim rashoda za kapitalne izdatke finansiranih iz budžetskih izvora - 01	Procenat realizacije kapitalnih izdataka budžetskih izvora (bez transfernih sred.)
2015	229,578,817	94,285,264	41.07%
2016	257,164,215	24,263,000	9.43%
2017	253,576,271	41,990,354	16.56%
2018	bez podataka	bez podataka	bez podataka

Kada se vrši dublja analiza ostvarenih prihoda budžeta opštine, bez kapitalnih namenskih transfera, radi ocene kapaciteta za finansiranje investicija iz svojih izvora, onda naredni tabelarni prikaz ukazuje na solidne mogućnosti lokalnog budžeta za finansiranje ili sufinansiranje ovih poduhvata u rasponu do 15,5% u odnosu na realizovane izvorne, ustupljene prihode i nenamenskog transfera.

Radi povećanja ovog kapaciteta, opština Mali Zvornik treba da fokusira na uštede u rashodima funkcionisanja (klasa 4) i/ili da poveća svoje prihode (prvenstveno one, na koje ima direktan uticaj: povećanje zaposlenosti u opštini, povećanje prihoda od poreza imovinu, povećanje prihoda od svoje imovine i slično). Sa druge strane, potrebno je povećati učešće finansiranih projekata iz drugih izvora (ne čistih opštinskih/budžetskih), apliciranjem na raznim konkursima raspisanih od različitih finansijera i to sa kapitalnim projektima radi povećanja realizovanih kapitalnih izdataka za nabavku nefinansijske imovine u korist opštine Mali Zvornik.

Godina budžeta	Realizovani ukupan obim budžeta bez namenskih transfera (prihodi)	Realizovani obim rashoda (klasa 4)	Realizovani obim rashoda (izdaci za nabavku nefinansijske imovine - klasa 5)- izvor 01 *	Vrednost slobodnih sredstava za kapitalne izdatke	Procenat slobodnih sredstava za kapitalne izdatke u odnosu na realizovani obim budžeta bez namenskih transfera
1	2	3	4	5=2-3	6=5/2*100
2015	370,125,248	315,881,910	94,285,265	54,243,338	14.66%
2016	392,667,215	399,008,000	24,263,000	-6,340,785	-1.61%
2017	401,575,273	339,375,445	41,990,353	62,199,828	15.49%
2018	bez podataka	bez podataka	bez podataka	bez podataka	bez podataka

* finansiranje uključuje i izvore prenetih neutrošenih sredstava iz ranijih godina

Kada je reč o **kreditnom potencijalu opštine**, radi finansiranja kapitalnih investicija, polazimo od raspoloživih podataka o stanju kreditne zaduženosti na dan 31.12.2017. godine, što iznosi 0,00 dinara prema Odluci o završnom računu budžeta opštine za 2017. godinu.

U skladu sa odredbama Zakona o javnom dugu („Sl. glasnik RS“, br. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15 i 95/18) dugoročna zaduženost lokalne vlasti za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda ne može biti veći od 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta lokalne vlasti u prethodnoj godini, te na osnovu raspoloživog podatka o ostvarenim prihodima budžeta opštine Mali Zvornik u 2017. godini što iznosi 404,134.361,28 dinara, možemo konstatovati da opština može da se zaduži kod poslovnih banaka u zemlji na iznos dugoročnog kredita za finansiranje kapitalnih izdataka **do 202 miliona dinara**, pod uslovom da u periodu od 01.01.2018. do dana izrade ove analize nije se kreditno zaduživala kod poslovnih banaka.

**ZAKLJUČCI ANALIZE KAPACITETA ZA FINANSIRANJE
PRIORITETNIH PRAVACA RAZVOJA OPŠTINE MALI ZVORNIK**

6) PROCENA KAPACITETA OPŠTINE MALI ZVORNIK ZA FINANSIRANJE KAPITALNIH
INVESTICIJA U PERIODU OD 2020 DO 2027 GODINE

Procena kapaciteta opštine Mali Zvornik za naredni period izvršena je na osnovu podataka dobijenih prilikom ocene potencijala opštinskog budžeta za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda, kao i ostvarenja prihoda i primanja budžeta, sa jedne strane, odnosno nabrajanih potreba za jačanje kapaciteta upravljanja finansijama, sa druge strane, a koje se ogledaju u sledećem:

- 1) smanjenje tekućih rashoda budžetskih korisnika kroz efikasniju upotrebu raspoloživih resursa
 - smanjenje energetske troškova,
 - smanjenje troškova putovanja,
 - smanjenje pojedinih ugovorenih stručnih i specijalizovanih usluga,
 - smanjenje troškova materijala i ostalih rashoda.
- 2) povećanje prihoda i primanja budžeta opštine na koje ima direktan uticaj
 - povećanje naplate poreza na imovine, kao izvornog prihoda opštine,
 - povećanje zaposlenosti kroz konkretne mere zapošljavanja (tačka 5. analize kapaciteta) i povećanje pripadajućeg dela poreza na zarade u korist nivoa opštine,
 - povećanje prihoda od izdavanja u zakup imovine opštine,
 - povećanje pojedinih vrsta naknada, koju visinu lokalnim propisom utvrđuje opština.

Pri proceni svih navedenih efekata na rashodnu i prihodnu stranu budžeta opštine Mali Zvornik polazilo se od podizanja kapaciteta upravljanja finansijama na rashodnoj strani i to smanjenjem pojedinih vrsta rashoda u rasponu od 3-3,5% kod korisnika budžeta koji isplaćuju zarade zaposlenima, odnosno 6-7% kod korisnika koji nemaju planirana sredstva za plate na ekonomskim klasifikacijama 411 i 412. Prosečna veličina smanjenja rashoda u odnosu na prosečno izvršenje rashoda budžeta u prethodnim godinama iznosi 4%.

U slučaju prihoda, pri utvrđivanju mogućnosti budžeta, uzeti su u obzir godišnji planirani i ostvareni iznosi pojedinih vrsta izvornih javnih prihoda u proteklom periodu analize, i utvrđena je mogućnost povećanja godišnjih iznosa prihoda i primanja budžeta od 3%.

Naredni tabelarni prikaz ukazuje na mogućnosti lokalnog budžeta, da kroz mere jačanja finansijskih kapaciteta poveća okvir finansiranja kapitalnih investicionih rashoda na 64,3 miliona godišnje, odnosno 716,3 miliona za ceo period u kojem će se sprovesti Plan razvoja opštine, uključujući i tuđa sredstva finansiranja, odnosno kreditne izvore.

Elementi i obračun jačanja kapaciteta upravljanja finansijama za naredni period od 2020. do 2027. godine			
Redni broj	Statističke mogućnosti i opis mera za jačanje kapaciteta JLS	Uticaj na godišnjem nivou	Vrednost uticaja za period od 2020-2027
1	Prosečna godišnja vrednost slobodnih sredstava za kapitalne izdatke u budžetu opštine (ukupan realizovani obim prihoda budžeta bez namenskih tranfernih prihoda umanjen za izvršenje tekućih rashoda)	36,700,000	293,600,000
2	Prosečno smanjenje tekućih rashoda direktnih, indirektnih i drugih korisnika za 4% u odnosu na prosečno izvršenje rashoda budžeta opštine u periodu 2015-2017	14,066,000	112,528,000
3	Prosečno povećanje prihoda i primanja budžeta opštine za 3% u odnosu na prosečno ostvarenje prihoda i primanja budžeta	13,523,000	108,184,000
4	Kreditni potencijal za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda		202,000,000
5	Ukupna vrednost direktnih mogućnosti budžeta, uključujući jačanje finansijskih kapaciteta i kreditnog potencijala za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda	64,289,000	716,312,000

Finansijski kapacitet opštine možemo proširiti razvijanjem sposobnosti i uspešnosti u konkurisanju kod viših nivoa vlasti i ostalih donatora (EU fondovi) za sufinansiranje projekata kapitalnog investicionog karaktera. Naravno za finansiranje takvih izdataka lokalnim samoupravama stoje na raspolaganju i drugi izvori u vidu izdavanja municipalnih obveznica ili angažovanje kapitala kroz javno-privatna partnerstva. Naredni tabelarni prikaz procenjuje mogućnosti lokalnog budžeta (odnosno lokalnog organa nadležnog za poslove izrade konkursne dokumentacije i investicije) da finansira planirane kapitalne investicione rashode putem sufinansiranja. Gledajući kroz prizmu povećanja godišnjeg kapaciteta finansiranja (iz prethodno prikazane procene) i razdvajanja raspoloživih resursa na 2 dela (direktno finansiranje kapitalnih rashoda – 50% i sufinansiranje planiranih projekata – 50%), dobijamo kapacitet opštine Mali

Zvornik za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda u znatno većem obimu. Naravno, ovakav pristup i finansiranje većih investicija pretpostavlja znatno unapređenje poslova u delu sastavljanja konkursa, izrade projektne dokumentacije, sprovođenje uspešnih konkursa i daljeg razvijanja mogućnosti sufinansiranja projekata. U zavisnosti od donatora, stepena razvijenosti opštine i drugih okolnosti, sredstva sopstvenog učešća mogu biti od 10-15% do čak 50%. Procena kapaciteta je izrađena kroz korišćenje procenta sopstvenog učešća na konkursima od 20%.

Obračun direktnog i indirektnog jačanja kapaciteta budžeta opštine za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda			
Redni broj	Opis direktnog i indirektnog uticaja na povećanje kapaciteta za finansiranje	Uticaj na godišnjem nivou	Vrednost uticaja za period od 2020-2027
1	Direktno korišćenje predstavljenih mogućnosti budžeta kroz mere jačanja finansijskih kapaciteta za potrebe finansiranja kapitalnih investicionih rashoda (50%)	32,144,000	257,152,000
2	Upotreba predstavljenih mogućnosti budžeta kroz mere jačanja finansijskih kapaciteta za potrebe finansiranja kapitalnih investicionih rashoda putem obezbeđenja sopstvenog učešća na konkursima raspisanih od strane viših nivoa vlasti i drugih donatora (prosek sopstvenog učešća - sufinansiranja 20%)	160,720,000	1,285,760,000
3	Kreditni potencijal za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda		202,000,000
4	Ukupna vrednost direktnih i indirektnih mogućnosti budžeta, uključujući jačanje finansijskih kapaciteta i kreditnog potencijala za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda		1,744,912,000