

ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ
ПРОГРАМА РЕФОРМЕ
УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ
ФИНАНСИЈАМА 2016-2020. ЗА
ПЕРИОД ОД ДЕЦЕМБРА 2015. ДО
ЈУНА 2017. ГОДИНЕ

Министарство финансија

САДРЖАЈ

СКРАЋЕНИЦЕ И АКРОНИМИ.....	3
Увод	4
САЖЕТИ ПРЕГЛЕД	5
ЗБИРНИ ПРЕГЛЕД	8
СТУБ I – ОДРЖИВИ СРЕДЊОРОЧНИ МАКРОФИСКАЛНИ И БУЏЕТСКИ ОКВИР.....	14
Мера 1 – УНАПРЕЂЕЊЕ КРЕДИБИЛИТЕТА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРОГНОЗА.....	14
СТУБ II – ПЛАНИРАЊЕ И БУЏЕТИРАЊЕ ЈАВНИХ РАСХОДА.....	17
Мера 2 – УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА.....	17
Мера 3 – ДАЉА ПРИМЕНА ВИШЕГОДИШЊЕГ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА НА СВИМ НИВОИМА ВЛАСТИ	19
Мера 4 –УНАПРЕЂЕЊЕ ПЛАНИРАЊА КАПИТАЛНИХ ПРОЈЕКТА	22
Мера 5 –УНАПРЕЂЕЊЕ БУЏЕТСКОГ ПЛАНИРАЊА.....	24
Мера 6 –УНАПРЕЂЕЊЕ ОПЕРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА ЗА КООРДИНАЦИЈУ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА И ПЛАНИРАЊЕ БУЏЕТА.....	28
СТУБ III – ЕФИКАСНО И ЕФЕКТИВНО ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА.....	31
Мера 7 –ПОБОЉШАЊЕ НАПЛАТЕ ПРИХОДА.....	31
Мера 8 – УНАПРЕЂЕЊЕ КОНТРОЛЕ ПРЕУЗЕТИХ ОБАВЕЗА И УПРАВЉАЊЕ ГОТОВИНОМ	37
Мера 9 – УНАПРЕЂЕЊЕ КАПАЦИТЕТА ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ДУГОМ	38
Мера 10 – УНАПРЕЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРОПИСА И ПРОЦЕДУРА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ	41
СТУБ IV - ДЕЛОТВОРНА ФИНАНСИЈСКА КОНТРОЛА.....	44
Мера 11 – УНАПРЕЂЕЊЕ СТРАТЕШКОГ И ЗАКОНОНОДАВНОГ ОКВИРА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	44
Мера 12 – УНАПРЕЂЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ	49
Мера 13 – ПОДРШКА УВОЂЕЊУ И ДАЉЕМ РАЗВОЈУ ФУНКЦИЈЕ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ	53
Мера 14 - ДОДАТНО ЈАЧАЊЕ ЗАКОНОДАВНОГ ОКВИРА, ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ И ОПЕРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА РЕВИЗИЈУ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА СРЕДСТВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	55
Мера 15 - УНАПРЕЂЕЊЕ УПРАВЉАЊА НЕПРАВИЛНОСТИМА, КООРДИНАЦИЈЕ И САРАДЊЕ НА СУЗБИЈАЊУ ПРЕВАРА И ЗАШТИТЕ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	58
СТУБ V – РАЧУНОВОДСТВО, НАДГЛЕДАЊЕ И ФИНАНСИЈСКО ИЗВЕШТАВАЊЕ	61

Мера 16 -УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА И КВАЛИТЕТА ИЗВЕШТАВАЊА О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА.....	62
Мера 17 – ПОСТЕПЕН И СИСТЕМАТСКИ ПРЕЛАЗАК НА ОБРАЧУНСКО РАЧУНОВОДСТВО	65
СТУБ VI – ЕКСТЕРНИ НАДЗОР НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА.....	67
Мера 18 – УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА И КВАЛИТЕТА ЕКСТЕРНИХ РЕВИЗИЈА	67
Мера 19 – ЈАЧАЊЕ СКУПШТИНСКОГ НАДЗОРА НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА	71
ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ.....	74

СКРАЋЕНИЦЕ И АКРОНИМИ

AES & AIS	<i>Automated Export and Import Systems</i> - Аутоматизовани увозни и извозни системи
AΦKOC	Група за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније
BIS	Буџетски информационални систем (<i>Budget information system</i>)
CAAT	Компјутерски ревизорски алати
DG TAXUD	General Directorate for Taxation and Customs Union - Генерални директорат за опорезивање и царинску унију
DSA	<i>Debt Sustainability Analyses</i> - Анализа одрживости дуга
ERIAN	<i>Electronical Risk Analysis Information System</i> - Систем управљања анализом ризика
ESA	Европски систем националних и регионалних рачуна
EK	Европска комисија
EY	Европска унија
FAD	Одељење за фискалне послове ММФ-а
FMIS	Информациони систем за финансијско управљање
GIZ PЈФ	<i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> - Немачка агенција за међународну сарадњу, пројекат реформе јавне финансије
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i> - Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор
IPSAS	Међународни стандарди рачуноводства у јавном сектору
ISDACON	<i>Information System for Coordination of the Development Assistance to the Republic of Serbia</i> - Информациони систем за координацију развојне помоћи у Републици Србији
ISSAI	Међународни стандарди врховних ревизорских институција
ISSAI	<i>The International Standards of Supreme Audit Institutions</i> - Међународни стандарди врховних ревизорских институција
MTDS	<i>Medium Term Debt Management Strategy</i> - Стратегија управљања средњорочним дугом
NCTS	<i>New Computerized Transit System</i> - Нови компјутеризовани транзитни систем
OECD	Организација за економску сарадњу и развој
OLAF	Европска канцеларија за борбу против превара
PEFA	Јавни расходи и финансијска одговорност
PIFC	Интерна финансијска контрола у јавном сектору
RESPA	<i>Regional School of Public Administration</i> – Регионална школа за јавну управу <i>SIDA The Swedish International Development Cooperation Agency</i> - Шведска агенција за међународни развој и сарадњу
SIGMA	Подршка за побољшање владавине и управљања
TADAT	Дијагностичка алатка Пореске управе за процену
TAIEX	<i>Technical Assistance and Information Exchange instrument of the European Commission</i> – Инструмент техничке помоћи и размене информација од стране Европске комисије
UNDP	Програм Уједињених нација за развој
USAID	<i>The U.S. Agency for international development</i> - Агенција Сједињених Америчких Држава за међународни развој
АПР	Агенција за привредне регистре
БДП	Бруто домаћи производ
БИ	Буџетска инспекција
ГФС	Приручник државне финансијске статистике
ДБК	Директни буџетски корисници
ДП	Државна предузећа
ДРИ	Државна ревизорска институција
ЗоБС	Закон о буџетском систему
ЗПППА	Закон о пореском поступку и пореској администрацији
ИБК	Индиректни буџетски корисници
ИБ	Иницијална вредност
ИР	Интерна ревизија
ИСЦС	Информациони систем царина Србије
ЈЛС	Јединице локалне самоуправе
ММФ	Међународни монетарни фонд
МФ	Министарство финансија
НПАА	Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније
ПДВ	Порез на додату вредност
ПР УЈФ	Програм реформе управљања јавним финансијама
ПУ	Пореска управа
РЈУ	Реформа јавне управе
СБ	Светска банка
СБА	„Stand by“ аранжмани
СЕРП	Систематска електронска размена података
СУК	Служба за управљање кадровима Републике Србије
УЈД	Управа за јавни дуг
УЈН	Управа за јавне набавке
УЈФ	Управљање јавним финансијама
ФУК	Финансијско управљање и контрола
ЦЈХ	Централна јединица за хармонизацију

Увод

Извештај о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама 2016-2020 (у даљем тексту: Извештај о спровођењу Програма) је припремљен од стране Министарства финансија Републике Србије уз активно учешће других министарстава и институција представљених у Радној групи за припрему и праћење спровођења Програма реформе управљања јавним финансијама (у даљем тексту: Радна група Програма).

Унапређени Извештај о спровођењу Програма покрива период од децембра 2015. до јуна 2017. године и пружа информације о постигнутим резултатима током једноипогодишњег периода спровођења Програма реформе УЈФ.

Узимајући у обзир коментаре добијене од стране Европске комисије (ЕК) и Делегације Европске уније у Србији (ДЕУ), као и препоруке добијене од стране експерата *OECD/SIGMA*, Министарство финансија и Радна Група Програма су унапредили методологију извештавања о спровођењу. Ово је од посебног значаја, с обзиром да је у плану да се у току 2018. године изради нови Акциони план за наредни период.



“Реформа јавних финансија је приоритет Владе Републике Србије, и без ове реформе није могуће причати о добром управљању и ефикасној држави. У претходном периоду је много урађено у овој области, али и даље је пред нама велики посао, како бисмо достигли циљеве постављене Програмом реформи УЈФ. Током 2016. године, први пут је учињен корак у унификацији буџетског планирања на локалном и централном нивоу, што је неопходно за рационално управљање дугом. У 2017. години смо донели јединствени буџетски план који почиње са почетком буџетске године.”

др Душан Вујовић, министар финансија

САЖЕТИ ПРЕГЛЕД

Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020 (ПР УЈФ) усвојен је од стране Владе Републике Србије 28. новембра 2015. године, и допуњен у децембру 2015. године. Основни циљ Програма је остварење боље балансираног и одрживог буџета, уз смањење нивоа јавног дуга, као и јачање финансијског управљања и контроле и унапређење процеса ревизорске контроле. Програм прати буџетски циклус у целини, и треба да допринесе да је извршење буџета повезано на најбољи могући начин са различитим политикама Владе, као и да допринесе увећању транспарентности ових процеса. Програм је подељен у шест области и садржи укупно 19 различитих мера. Најзначајнији напредак у посматраном периоду постигнут је у оквиру мера: унапређење кредибилитета макроекономских прогноза, унапређење буџетског планирања, унапређење обухвата и извештавања о извршењу буџета; даље примене вишегодишњег програмског буџетирања на свим нивоима власти; унапређење стратешког и законодавног оквира за спровођење интерне финансијске контроле у јавном сектору и унапређење прописа и процедура за јавне набавке.

Сврха овог Извештаја, који покрива период од децембра 2015. године до јуна 2017. године, јесте да обезбеди увид у динамику и квалитет имплементације Програма, као и о постигнутим резултатима и њиховом утицају на политику унапређења јавних финансија у целини. Управљање јавним финансијама изузетно је важно и за процес европских интеграција, а односи се на више преговарачких поглавља, од којих је већина отворена, као поглавље 5 Јавне набавке, 29 Царинска унија и 32 Финансијски надзор.

Фискална консолидација заједно за ширим програмом повезаних структурних реформи, започета у октобру 2014. године, поставила је оквир и контекст за ПР УЈФ и његову имплементацију. **Фискални дефицит је смањен са 6.6% на крају 2014. године на 1.3% у 2016. години, а током првих 8 месеци 2017. године забележен је суфицит од 1.7% годишњег БДП-а.** Резултати су постигнути кроз добро избалансиран низ мера смањења трошкова и повећања прихода. У комбинацији са побољшаном инвестиционом климом и бољим кредитним рејтингом Србија је успела да привуче СДИ у износу од скоро 2 милијарде евра годишње, више него што износи дефицит текућег рачуна.

Вишегодишње програмско буџетирање, уведено 2015. године за све буџетске кориснике сваке године се унапређује, посебно кроз нове методологије које омогућавају повезивање резултата у извршењу буџета са планирањем у наредном периоду, унапређењем индикатора, увођењем и родног буџетирања, и кроз управљање капиталним инвестицијама. Министарство финансија посебну пажњу посвећује унапређењу транспарентности буџетског процеса и софтверској подршци. **Истовремено Република Србија бележи све боље резултате у области прикупљања прихода** и смањење пореске евазије и пореског геха, посебно кроз реализацију Програма трансформације Пореске управе, који ће бити додатно унапређен у наредном периоду. О добрим резултатима сведочи и тренд раста пореских прихода, који су у 2016. години били 110% већи у односу на 2014. годину, а 2017. године 8% већи од пројектованих. Такође унапређени су капацитети и рад Управе царина и Управе за јавни дуг. Удео јавног дуга у БДП-

у почео је да пада са високих 74% на око 64%, како је званично забележено крајем јула 2017. године.

Унапређен је обухват и квалитет извештаја о извршењу буџета и фискалних извештаја. У складу са планираним је укупно 247 индиректних буџетских корисника интегрисано у систем за извршење буџета Управе за трезор до јануара 2016. године, чиме ће се омогућити боља контрола наменске потрошње и квалитета извештавања о извршењу буџета. Ради се на увођењу међународних рачуноводствених стандарда за унапређење фискалних извештаја и биланса и довести до даљег унапређења управљања јавним средствима. Праћење и извештавање о неизмиреним обавезама је унапређено проширивањем РИНО система на трансакције између јавних предузећа почев од јануара 2016. године.

У области јавних набавки остварен је значајан напредак током протекле две године тако што је развој примарног и секундарног законодавства довео до повећане транспарентности и ефикасности поступака јавних набавки, чиме се даље унапређује квалитет јавне потрошње. **Транспарентност планирања набавке повећана је** - укупан број наручилаца који објављују планове набавки на порталу, достигао је ниво од 90% у 2016. години.

Највећи напредак у области финансијске контроле јавних средстава остварен је кроз усвајање стратешког оквира – Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије од 2017-2020 у мају 2017. године. Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ) наставља да врши обуке, развој софтвера и извештавања у овој области. ЦЈХ је извршила преглед квалитета рада ИР у десет министарстава за 2016. годину, а ради се на јачању јединица за ИР буџетских корисника. Поред тога унапређен је и рад **Владине Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ**, кроз припрему акта за њено (ре)институционализовање.

Значајан напредак је остварен у раду Државне ревизорске институције - ДРИ, кроз повећање броја и квалитета ревизорских производа, повећање броја ревизора и покривености субјеката ревизије, имплементацијом ревизорских смерница, потврђујући Народној скупштини и грађанима да се јавна средства троше делотворно, ефикасно и економично. Одбор за финансије републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине, развија процедуре и механизме за квалитетно укључење у активности Програма.

Велики број активности односи се на ново запошљавање и, унапређење постојећих знања и вештина, које је могуће обезбедити кроз техничку помоћ и обуке, при чему посебну пажњу треба посветити одрживости административних капацитета који се развијају у овом процесу. Од кључне важности је и правовремена припрема стратешких докумената, законских и других прописа и њихова имплементација.

Највећи изазови Програма су усклађивање и координација многобројних стратешких докумената, других реформација које РЈФ обухвата, као и усклађивање и развој правног оквира који их прати, пре свега уклапањем у шири оквир реформе јавне управе. За одговарајуће резултате неопходна је и измена пословне културе посебно у домену финансијског управљања и контроле, развоја концепта

менаџерске одговорности, унапређење административних капацитета свих актера, јачање њихове координације, и посебно развој ИТ компоненте, која је сама по себи финансијски захтевна, али и комплексна јер је неопходно обезбедити и међусобну усклађеност различитих потреба и корисника. Ограничавајући фактори за постизање планираних циљева у погледу јачања административних капацитета су мере фискалне консолидације, ограничења плата и забрана запошљавања у јавном сектору.

Поред редовног буџетског финансирања, значајну подршку током припреме и имплементације Програма, заједно са Европском комисијом (различити пројекти *ИПА*, *TAIEX*) и Немачком развојном помоћи имплементираном кроз *GIZ* пројекат Реформа јавних финансија, пружили су Светска банка, ММФ, *SIGMA* и *OECD*, као и *UNDP*. Сектор за фискалне послове ММФ-а припремио је неколико извештаја који се тичу ове области током 2015/2016. године, односно о припреми буџета и извештавању, Закону о буџетском систему и Управљању јавним инвестицијама. Регионални саветник за Реформу јавних финансија (ММФ/СЕЦО) је на располагању Министарству финансија, а током 2016. године доступан је био и резидентни саветник за Реформу јавних финансија (ММФ, *SECO*). Светска банка израдила је вертикалну функционалну анализу Министарства финансија у 2016. години са препорукама важним за унапређење УЈФ, у којој је посебно подвучена ИТ димензија процеса. Имајући у виду велике потребе за финансирањем активности које предвиђа Програм, значајну подршку ће пружити *USAID*, владе Шведске, Швајцарска, Велике Британије, Словачке, итд. Огромна подршка ће бити потребна у виду специјализоване техничке подршке у кључним областима, као и значајна ИТ подршка (опрема и софтвер). Самој реформи посебно је посвећен део инструмента секторске буџетске подршке за сектор Реформе јавне управе, која се финансира из ИПА 2015, за који је Финансијски споразум потписан децембра 2016. године. Поред тога, посебан значај реформе јавних финансија састоји се у чињеници да је напредак ове реформе истовремено предуслов за коришћење инструмента секторске буџетске подршке ЕУ, и важан елемент европских интеграција.

У наредном периоду биће извршено унапређење Програма и пратећег Акционог плана, посебно у погледу индикатора и прецизнијих процена финансијских потреба за његову имплементацију, што ће значајано допринети квалитету саме реформе УЈФ, али и олакшати процес извештавања о напретку у реализацији. Координација донаторске заједнице биће у фокусу ради обезбеђења неопходне додатне подршке. Такође, поред унапређења транспарентности управљања јавним финансијама, као саставним делом реформских напора, планира се јачање дијалога са цивилним друштвом, као и унапређење напора ка повећању видљивости резултата реформе. Очекује се да ће овај процес повећати разумевање ове политике и обезбедити квалитетне инпуте за њен даљи развој.

ЗБИРНИ ПРЕГЛЕД

Кроз мере фискалне консолидације и структурне реформе Влада Републике Србије успоставила је стабилне јавне финансије, као и стабилно економско окружење, које је потврђено кроз: 6 успешних ревизија стенд-бај аранжмана са ММФ-ом, побољшани кредитни рејтинг Републике Србије и позитивну оцену имплементираних реформи од стране свих релевантних међународних финансијских институција.

Фискална консолидација заједно за ширим програмом повезаних структурних реформи, започета у октобру 2014. године, поставила је оквир и контекст за нацрт УЈФ и напредак имплементације. Иако је започета на основу много скромнијег смањења плата у јавном сектору и пензија (у просеку за 10%, односно 5.8%) него што је унапред било претпостављено од стране аналитичара и међународних финансијских институција, програм фискалне консолидације драматично је поправио фискални баланс и укупан макроекономски учинак. Фискални дефицити смањени су са 6,6% на крају 2014. године на 3,7% у 2015. години, и само 1,3% у 2016. години. Поред тога, током првих осам месеци 2017. године, забележен је фискални суфицит у износу од 1,7% годишњег БДП. Трајна побољшања у фискалном дефициту надмашила су и најоптимистичнија очекивања, јер је Србија достигла структурно побољшање од 4,5% за две године, у поређењу са трогодишњим циљем од 4% постављеним од стране ММФ.

Резултати су постигнути кроз добро избалансиран низ мера смањења трошкова и повећања прихода. У комбинацији са побољшаном инвестиционом климом и бољим кредитним рејтингом (бонитети на петогодишње обвезнице у Србији пале су са преко 500 базних поена у 2014. години на само 130 базних поена данас), Србија је успела да привуче директна страна улагања у износу од скоро 2 милијарде евра годишње, више него што износи дефицит текућег рачуна.

Што је најважније, током година мера штедње, Србија је успела да преокрене раст БДП-а: од 3,7% кварталног пада у трећем кварталу 2014. године до снажног раста од 2,8% забележеног 2016. године и одрживог тренда раста од 3.5 до 4% на средњи рок, упркос повременим успоравању у току 2017. године изазваном временским и привременим једнократним факторима. Последично, удео јавног дуга у БДП-у почео је да пада са високих 74% на око 64%, како је званично забележено крајем јула 2017. године.

Осим тога што је постигнут низ импресивних и одрживих фискалних резултата у протекле три године, Србија је такође успела да из корена промени фискалну одговорност и фискалну дисциплину у земљи. У оквиру побољшања у управљању јавним финансијама, многи недостаци су отклоњени, што је резултирало позитивним приходима и укупним фискалним учинком у току протекле године.

Постоје стални напори да се крене ка систему Европског семестра, кроз учешће Републике Србије у европском семестру “light” кроз израду документа Економски програм реформи.¹ Буџетски процес је проширен и побољшано је планирање буџета са циљем започињања буџетског процеса почетком године, у фебруару, како је предвиђено Законом о буџетском систему. Транспарентност буџетског процеса је унапређена, нарочито у евидентирању обавеза по основу капиталних издатака у ранијој фази пројектног циклуса. *Међутим, природа трогодишњег аранжмана из предострожности са ММФ-ом намеће ограничење у циклусу припреме буџета, јер се показатељи буџета за наредну годину могу објавити само након обављене анализе стварних фискалних и макроекономских резултата у прва три квартала и споразума са ММФ-ом до кога се може доћи до почетка новембра најраније. Током трајања програма са ММФ-ом ово ће и даље значајно смањити расположиво време за припрему буџета и консултације пре расправе у Народној скупштини, те стога утицати на имплементацију реформи предвиђених у ПР УЈФ. Исто тако, постепена природа реформи потребних за имплементацију Средњорочног оквира расхода интерних контрола ће показати потпуне кумулативне резултате тек на крају процеса. Ове посебне околности требало би да се одразе у методологији евалуације како би се постигла реална, непристрасна процена напретка реформе и обезбедило добро утемељено и реално упутство о наредним корацима.*

Реализација реформе јавних финансија у складу са ПР УЈФ била је успешна. **Главне области у којима је остварен напредак у претходном периоду су: унапређење кредибилитета макроекономских пројекција, боље средњорочно планирање од стране буџетских корисника, финансијске контроле јавних средстава кроз усвајање стратешког оквира – Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору РС од 2017-2020 у мају 2017. године, унапређен обухват и квалитет извештаја о извршењу буџета и фискалних извештаја, даље унапређење у области јавних набавки, унапређење рада ДРИ.** *Без обзира на одређена кашњења у односу на предвиђене рокове, велики број активности био је реализован и пре рока, што говори о великој посвећености реализацији реформе од стране свих њених носиоца. Такође, и указује на неопходност сагледавања ризика и припреме реактивних мера, као и потребе веће флексибилности Акционог плана.*

У оквиру реализације реформе јавних финансија значајно су ојачани аналитички капацитети Министарства финансија и других надлежних институција које учествују у реформи, како кроз увођење у пословање нових модела и аналитичких инструмената, софтвера и обука кадрова, тако и кроз унапређење размене и транспарентности података, чиме се јача подршка креаторима економске политике, повећава увид јавности у кретање јавних финансија и истовремено постепено усвајају стандарди ЕУ у овој области. *Велики изазов у области јачања административних капацитета су ограничене могућности новог запошљавања, као и одлив кадрова у државној администрацији. Следећи изазов јесу улагања у унапређење и повезивање ИТ капацитета који представљају предуслов сваке модерне јавне администрације и основ за ефикасно и ефективно управљање системом јавних финансија. Овај ризик*

¹ Иницијатива “Европски семестар” пружа оквир за координацију макроекономских и фискалних политика широм Европске уније. Омогућава земљама ЕУ да разговарају о својим економским и буџетским плановима и прате напредак током целе године. Линк: https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_en

посебно је образложен у Вертикалној функционалној анализи МФ од стране СБ, и учињени су знатни напори у МФ ради координираног приступа решавању.

Министарство финансија посебну пажњу посвећује унапређењу транспарентности буџета, која је повећана кроз увођење законске обавезе објављивања програмских информација и извештавања о постигнутим резултатима на веб страницама буџетских корисника, као и флексибилност буџета, кроз увођење одговорности за постигнуте циљеве и достигнућа. Министарство финансија је сачинило Грађански буџет Републике Србије који ће на лак и свеобухватан начин пружити информације јавности о структури буџета, прикупљању и потрошњи буџетских средстава, који је објављен на веб страници МФ у 2015. и 2017. години.

Посебно значајан напредак у реформи јавних финансија у посматраном периоду остварен је **унапређењем вишегодишњег програмског буџетирања** уведеног за све буџетске кориснике 2015. године чиме су јавности доступне јасне информације о сврси трошења буџетских средстава. Квалитет програма наставља да се унапређује сваке годне, услед чињенице да корисници јавних средстава имају све више искуства и знања. Додатни напредак донела је Методологија² за праћење и извештавање о учинку, припремљена 2016. године, чији резултати су коришћени у припреми буџета за 2018. годину (ова активност уједно је један од варијабилних индикатора секторске буџетске подршке за реформу јавне управе из ИПА 2015). Повећан је и обухват државног буџета и буџетске документације кроз укључивање пројектних зајмова у буџет, као и кроз подношење Влади финансијских планова ЈП „Путеви Србије” и „Коридори Србије” заједно са Законом о буџету (ова активност уједно је један од варијабилних индикатора секторске буџетске подршке за реформу јавне управе из ИПА 2015), као и подношењем програмских информација. Унапређење обухвата државног буџета пружа бољу основу за реалније планирање трошкова индиректних буџетских корисника. Родно осетљиви индикатори уведени су 2016. године, када је унапређен и софтвер - *BIS* буџетски информациони систем, који је значајно унапредио квалитет рада како МФ тако и буџетских корисника. У циљу унапређења планирања и ефикаснијег и ефективнијег спровођења капиталних пројеката, Влада је 27. јуна 2017. године усвојила Уредбу о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката, која ће се примењивати од 1. јануара 2018. године и очекује се да допринесе значајном повећању процента извршења буџета капиталних расхода од 2019. године, са 66% у 2016. на 75% 2019. године. *Посебан изазов представља упознавање великог броја буџетских корисника са реформским корацима (спровођење упутстава, методологија, уредби, софтвера), што је од стране Сектора буџета учињено кроз осмишљавање и реализацију низа обука преко службе СУК и др.*

Крајем 2018. године, очекује се успостављање основе за повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода. Усвајање Закона о планском систему представља предуслов за усвајање Уредбе о методологији средњорочног планирања. *Усклађивање планирања и програмирања спољне помоћи са*

² Документ је објављен на сајту Министарства финансија у мају 2017. године:
http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/Uputstvo%20za%20pracenje%20i%20izvestavanje%20o%20ucinku_18_5_2017.pdf

буџетским календаром је препознато као изазов, с обзиром на то да различите владе имају своју динамику у припреми буџета и програмирања.

Ефикаснија наплата и контрола пореских обвезника донела је видљиве резултате и очекује се да ће се тај тренд наставити и у наредном периоду. Програм реформе УЈФ прати примену Програма трансформације Пореске управе 2015 - 2020, који би требало да побољша организациону структуру, пословне процесе и услуге пореским обвезницима. **Уложени су вишеструки напори да се побољша добровољна усклађеност са пореским законодавством кроз промену законодавства, повећање капацитета и подизање свести.** Због реформи предузетих у 2016. години добровољно наплаћивање пореза достигло је ниво од 96% укупне (добровољне) наплате пореза од укупног пореског рихода процењеног у буџету. **У 2016. години реализована маркетиншка кампања, а систем управљања ризицима је побољшан, а наставља се интензиван развој интегрисаног ИТ система** у циљу увођења електронских услуга за пореске обвезнике. Модернизација Управе царина је у току у неколико значајних области, међу којим и у домену управљања ризицима и антикорупцијских мера, као и у модернизацији Царинске лабораторије. Управа царина прати активност унапређење мера за борбу против корупције кроз преговарачко поглавље 23, а у 2016. и 2017. години одржан је посебан сет обука царинских службеника на тему **Методи истраге корупције.**

Највећи напредак у области финансијске контроле јавних средстава остварен је кроз усвајање стратешког оквира – Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије од 2017-2020 у мају 2017. године. Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ) наставља да врши обуке, развој софтвера и извештавања у овој области. ЦЈХ је извршила преглед квалитета рада ИР у десет министарстава за 2016. годину, што представља припремне активности за измену законодавства како би се имплементирала контрола квалитета ИР у складу са стандардима (ова активност уједно је један од варијабилних индикатора секторске буџетске подршке за реформу јавне управе из ИПА 2015). На централном нивоу, до краја 2016. године, у 80 институција које су корисници јавних средстава, основана је интерна ревизија са 281 систематизованим радним местом интерног ревизора, од којих је 230 попуњено. **Ревизија је успостављена у свих 16 министарстава и три фонда обавезног социјалног осигурања.** На нивоу јединица територијалне аутономије и локалних самоуправа, функција интерне ревизије је успостављена у 77 институција, са 182 систематизована и 141 попуњеним радним местом интерног ревизора. *Даљи развој финансијске контроле јавних средстава зависи и од развоја реформе јавне управе и хоризонталног је карактера због чега посебан изазов у наредном периоду представља одговарајућа координација великог броја актера, законских прописа и стратешких докумената, о чему Министарство финансија води посебно рачуна и има важно учешће у различитим координационим структурама.*

Управљање неправилностима и координација против превара у поступању са средствима ЕУ релевантна је и важна како за интересе Републике Србије, тако и Европске комисије. Буџетска инспекција (у даљем тексту: БИ) и Група за сузбијање неправилности и превара у поступању са фондовима ЕУ (у даљем тексту: АФКОС) су од јануара 2016. године саставни део Сектора за контролу

јавних средстава Министарства финансија. **Израђена је и усвојена Стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017-2020 (у даљем тексту: Стратегија за сузбијање неправилности и превара).** Уредба о ауторизацији и раду БИ усвојена је крајем октобра 2017. године. **Нацрт правног оквира за (ре)институционализацију Владине Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ припремљен је у јануару 2016. године,** и очекује се да буде усвојен до краја 2017. године, како би био на снази од 1. јануара 2018. године.

У складу са ПР УЈП унапређен је обухват и квалитет извештаја о извршењу буџета и фискалних извештаја. Интеграција индиректних корисника буџетских средстава у систем за извршење буџета Управе за трезор ће омогућити бољу контролу наменске потрошње, доприносећи достизању једног од кључних циљева ПР УЈФ тј унапређењу покривености и квалитета извештавања о извршењу буџета. У складу са планираним до сада је укупно 247 индиректних буџетских корисника интегрисано у систем за извршење буџета до јануара 2016. године. Ради се на увођењу међународних рачуноводствених стандарда што ће допринети обезбеђивању потребних информација за израду фискалних извештаја и биланса и последично довести до даљег унапређења управљања јавним средствима и до транспарентније буџетске политике. Праћење и извештавање о неизмиреним износима је унапређено проширивањем РИНО система на трансакције између јавних предузећа почев од јануара 2016. године. Управа за трезор тренутно успоставља Централни регистар фактура, који треба да омогући регистровање фактура издатих од стране поверилаца у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и привредних субјеката, односно између субјеката јавног сектора, у којима су дужници субјекти јавног сектора који плаћања врше преко рачуна који се воде код Управе за трезор, а по успостављању техничко-технолошких услова (II фаза) регистроваће се фактуре издате од стране поверилаца у тим комерцијалним трансакцијама, осталим субјектима јавног сектора, дужницима, који плаћање врше преко рачуна који се воде код банака. *Највећи изазови у овој области односе се на успостављање одговарајућих ИТ структура које су истовремено комплексне и финансијски захтевне. Поред Управе за трезор Министарства финансија, неопходан је развој капацитета и буџетских корисника да одговоре новим захтевима и стандардима.*

Напредак који је до сада постигнут у погледу побољшања укупног система набавки допринео је отварању преговора у Поглављу 5 - Јавне набавке, у децембру 2016. године. **У области јавних набавки остварен је значајан напредак током протекле две године тако што је развој примарног и секундарног законодавства довео до повећане транспарентности и ефикасности поступака јавних набавки.** Транспарентност планирања набавке повећана је након законских промена усвојених 2015. године, увођењем обавезе наручиоцима да објављују планове набавки на порталу јавних набавки. Укупан број наручилаца који објављују планове набавки на порталу, достигао је ниво од 90% у 2016. години (више од циљане вредности од 85%). *Напредак у повећању техничких капацитета наручилаца како би ефикасније извршавали поступке набавке, али додатно јачање Управе за јавне набавке остаје изазов у наредном периоду.*

Како би се осигурале здраве јавне финансије, од кључне је важности да се обезбеди екстерни надзор и праћење механизма, укључујући строга правила о извештавању и транспарентности. **Значајан напредак је остварен у раду Државне ревизорске институције - ДРИ**, кроз повећање броја и квалитета ревизорских производа, повећању броја ревизора и покривености субјеката ревизије, имплементацијом ревизорских смерница, давањем професионалног осигурања Народној скупштини и грађанима да се јавна средства троше делотворно, ефикасно и економично. Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине основао је 2015. Пододбор за разматрање извештаја о ревизијама које врши ДРИ и у августу 2017. Увојене су Поцедуре о раду ради унапређења сарадње између ДРИ и Народне скупштине.

Главне области у којима ће се посветити пажња у реализацији Програма у 2018. години су даље унапређење процеса припреме буџета, унапређење ефикасности тела за прикупљање прихода и извршење буџета, јачање скупштинског надзора над јавним финансијама и унапређење капацитета Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ.

Имајући у виду да је Програм усвојен 2015. године за период 2016-2020 постоји потреба да се Програм и пратећи акциони план ревидирају у 2018. години. Ревизија Програма ће обезбедити већу кохерентност документа, уз прецизније дефинисање индикатора и финансијског оквира неопходног за спровођење, као и ревизију временског оквира за реализацију приоритета Програма у складу са новим стратешким документима у овој области. Велики број инпута за ову ревизију произлази из преговарачког процеса али и сарадње са СБ, ММФ и пројектом СИГМА.

Спровођење Програма представља важан приоритет МФ и свих инситуција које у њему учествују. Све извештаје усвја Влада и комуникација и сарадња између чланова Радне групе је веома интензивна. У циљу веће видљивости реформе јавних финансија, поред објављивања извештаја о реализацији на веб сајту МФ, успостављен је Дијалог о реформи јавних финансија као платформа сарадње са цивилним сектором, а намера је да се ова сарадња даље продуби од 2018.године како би се обезбедила што већа транспарентност и видљивост реформе јавних финансија, и добили важни инпути за планирану ревизију Програма.

СТУБ I – ОДРЖИВИ СРЕДЊОРОЧНИ МАКРОФИСКАЛНИ И БУЏЕТСКИ ОКВИР

Први стуб Програма реформе управљања јавним финансијама (у даљем текст: ПР УЈФ), односи се на побољшање кредибилитета макроекономских прогноза и јачање капацитета координационог тела за управљање сопственим средствима ЕУ и другим надлежним институцијама. Водећа институција одговорна за постизање ових циљева је Министарство финансија - Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције, а за управљање сопственим средствима ЕУ одговарне су Царинска и Пореска управа, као и Управа за трезор.

Мера је у складу са захтевима правних тековина ЕУ у преговарачким поглављем 17 - Економска и монетарна политика и 33 - Финансијска и буџетска питања, која ће српској администрацији допринети да се припреми за чланство у ЕУ.

Повећање кредибилитета макроекономских прогноза побољшаће квалитет информација неопходних за доносиоце одлука и успоставити побољшане основе за међународну сарадњу са институцијама ЕУ (као што су захтеви европског семестра итд.), међународним финансијским институцијама, повериоцима и другим заинтересованим странама, чиме се подржава фискална и макроекономска стабилност, као један од главних дугорочних кључних циљева ПР УЈФ.

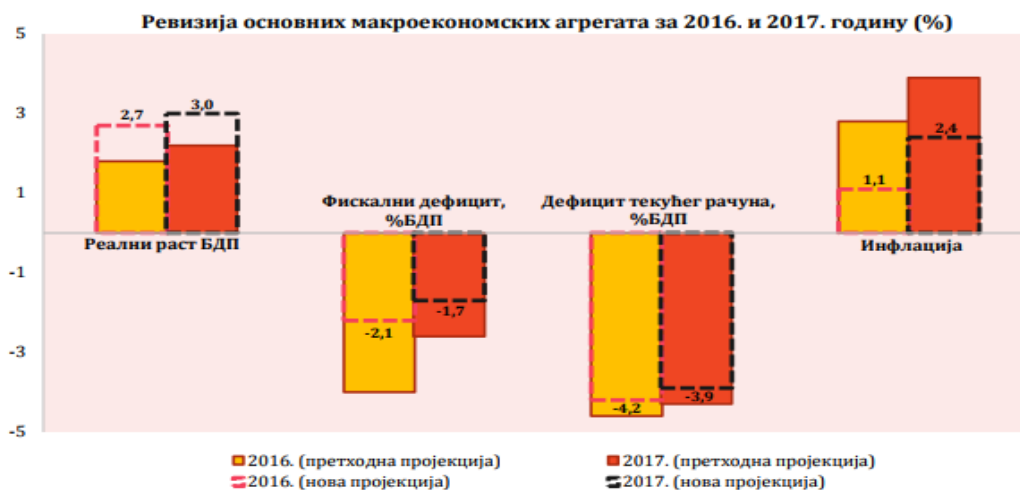
Мера 1 – УНАПРЕЂЕЊЕ КРЕДИБИЛИТЕТА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРОГНОЗА

Капацитети Министарства финансија за макроекономске прогнозе су побољшани у последње две године, а успостављене су и основе за побољшање административних и техничких капацитета за управљање сопственим средствима ЕУ.

Спровођење мере 1 ПР УЈФ побољшава капацитете МФ-а и квалитет рада, а истовремено је уско повезано са испуњењем захтева правних тековина ЕУ у преговарачком поглављу 17 - Економска и монетарна политика и 33- Финансијска и буџетска питања. У оквиру ове мере, већина активности је спроведена на време, како је планирано у Акционом плану ПР УЈФ.

Годишњи буџет 2017. године показује спремност Владе да настави са снажним фискалним перформансама и даљим смањењем дуга у стабилном макроекономском окружењу. Фискални дефицит у 2016. години смањен је на 1,3% у односу на 3,7% у 2015. години. Очекује се да ће фискални дефицит у 2017. години пасти на 1,1% БДП-а, уз силазни тренд на средњи рок. Јавни дуг опште државе је смањен на 74% БДП-а крајем 2016. године. Раст БДП-а Републике Србије износио је 2,8% у 2016. Према тренутним проценама за 2017. очекује се да БДП Републике Србије порасте за 3%. Инфлација у 2016. години остаје под контролом (1,6% на крају периода).³

³<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/tabele/2017%20maj/Tekuca%20makroekonomska%20kretanja.pdf>



Графикон 1. – Ревизија основних макроекономских агрегата за 2016. и 2017. годину (%)

Током 2016. и прве половине 2017. године, у циљу побољшања макроекономских прогноза, **развијен је модел "Bridge" у циљу побољшања пројекција БДП-а**, како је предвиђено у ПР УЈФ. Овај модел омогућава брзу процену БДП-а месечно или квартално, на основу високофреквентних показатеља. "Bridge" модел значајно побољшава рад Сектора за макроекономске и фискалне анализе и пројекције МФ-а, омогућавајући брже и прецизније процене. Активност је спроведена на основу интерних капацитета МФ-а почетком 2016. године. Резултати овог модела се месечно објављују на званичној страници МФ-а⁴ и представљени су у Фискалној Стратегији за 2017⁵, са пројекцијама за 2018. и 2019. годину, што је основни средњорочни документ о економској политици, као и у документу Програм економских реформи 2017-2019.⁶ који је такође доступан на интернет страници МФ-а.

МФ је успоставило основе за даље јачање капацитета за управљање сопственим средствима ЕУ. Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције ће имати кључну улогу у координацији сопствених средстава ЕУ. Тренутно постоје два радна места у Одсеку за фискалне пројекције и координацију и управљање сопственим средствима ЕУ у оквиру Одељења за фискалне анализе и пројекције и координацију и управљање сопственим средствима ЕУ при Сектору Министарства финансија за макроекономске и фискалне анализе и пројекције. Једна позиција је одређена за координацију и управљање сопственим средствима ЕУ (један запослени) и једна позиција за пројекције плаћања сопствених средстава ЕУ (једно место - упражњено). Одсек је задужен за активности везане за координацију и управљање сопственим средствима ЕУ у складу са обавезама будућег чланства у ЕУ, као што су припрема процедура, дефинисање и креирање база података; активности које се односе на обрачун, наплату и контролу сопствених средстава ЕУ; припрема пројекција плаћања у буџет ЕУ; итд. Истовремено, побољшани су административни капацитети и техничко знање Царинске и Пореске управе у овој области.

⁴ <http://mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=3>

⁵ <http://mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/Fiskalna%20strategija%202017.pdf>

⁶ [http://mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017-2019\(1\).pdf](http://mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017-2019(1).pdf)

У циљу јачања капацитета за спровођење анализе дугорочне фискалне одрживости и управљања сопственим средствима ЕУ, запослени у Министарству финансија су присуствовали бројним обукама током 2016. и у првој половини 2017. године, као што су: обуке о фискалној одрживости (са посебним нагласком на средњорочним циљевима, фискалном оквиру и старењу становништва, итд.); *TAIEX* радионица „Успостављање система сопствених традиционалних средстава“; Обука за традиционална сопствена средства ЕУ – “искуства Републике Хрватске“, итд.

<i>Показатељ учинка</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Смањење процента одступања макроекономских пројекција из Фискалне стратегије (БДП и дефицит) у поређењу са пројекцијама релевантних међународних институција (ММФ, ЕК)	10.4%	Постигнута реална одступања 4.6% ⁷	Постигнута реална одступања 3.1% ⁸

Финансирање мере

Модел „*Bridge*“ је развијен на основу интерних капацитета МФ-а и финансиран средствима из буџета РС, тј. плата запослених. Спроведене обуке и студијске посете су финансиране од стране *GIZ* пројекта за РЈФ (реформе јавних финансија) и ЕУ. Даље обуке ће бити организоване уз подршку *GIZ*-а, ММФ-а и ЕУ/*TAIEX* - а и других донатора.

По отварању Поглавља 33 - Финансијска и буџетска питања, израчунаће се трошкови изградње капацитета.

Кључни изазови

- ✓ Недостатак донаторских средстава за развој модела “*Bridge*”. Модел је развијен на основу сопствених капацитета МФ-а, техничког знања и редовног финансирања.
- ✓ Осигуравање нових радних места за даље јачање административних капацитета за управљање сопственим средствима ЕУ.
- ✓ Јачање административних капацитета Управе царина за управљење Традиционалним сопственим средствима.

Следећи кораци

- ✓ Током остатка 2017. и 2018. године наставиће се додатно јачање техничких капацитета запослених у области макроекономских анализа и пројекција и управљања сопственим средстава ЕУ, уз додатне обуке. Нове обуке планиране су за крај августа 2017. године и током септембра 2017. године, финансиране од стране *GIZ* пројекта за РЈФ.
- ✓ Очекује се да ће до краја 2017. године бити усвојена и нова систематизација радних места у МФ-а, која предвиђа одвојену јединицу за координацију и управљање сопственим средствима ЕУ, што ће створити предуслов за попуњавање упражњених радних места.

⁷ Циљно одступање у пројекцијама МФ-а у поређењу са пројекцијама ММФ- а и ЕК пројекцијама испод 10%

⁸ Циљно одступање у пројекцијама МФ-а у поређењу са пројекцијама ММФ- а и ЕК пројекцијама испод 7%

- ✓ Очекују се да се у 2018. години реализују активности анализе правног оквира и административних капацитета за потпуну примену прописа ЕУ за традиционална сопствена средства. Такође, планирано је и да се отпочну активности на спровођењу специфичних обука царских службеника за управљање традиционалним сопственим средствима ЕУ.

СТУБ II – ПЛАНИРАЊЕ И БУЏЕТИРАЊЕ ЈАВНИХ РАСХОДА

Основа за управљање јавним расходима, односно закон који дефинише цео буџетски процес (фазе планирања, припреме и усвајања, као и процес извршења и извештавања), је Закон о буџетском систему. Закон се односи на јединице аутономне покрајине, локалне самоуправе, јавна предузећа, као и неке независне агенције. Закон је промењен, односно допуњен у претходним годинама.

Један од кључних елемената који доприноси бољем планирању буџетских ресурса и повећању транспарентности трошења јавних средстава јесте примена програмског буџетирања. Спровођење обавезног програмског буџетирања у Републици Србији започето је 2015. године (осим пет пилот министарстава која су раније користила ову методологију). Квалитет програмског буџета наставља да се повећава из године у годину, и то због чињенице да корисници јавних средстава имају више искуства и знања у вези са израдом годишњих програмских планова, а и због сталног побољшања процеса од стране Сектора буџета Министарства финансија, у смислу унапређења методологије припреме буџета, побољшања софтвера за управљање јавним финансијама и организовања обука за кориснике. У оквиру овог стуба, у току извештајног периода, успостављена је основа за даље унапређење буџетског процеса кроз увођење правне основе за планирање капиталних инвестиција и припрему методологија за трошкове и средњорочно планирање јавних политика.

Мера 2 – УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА

Унапређење обухвата државног буџета пружа бољу основу за реалније планирање трошкова индиректних буџетских корисника.

ПР УЈФ предвиђа да Мера 2 буде спроведена до 2020. године. Током периода извештавања извршене су бројне припремне активности. **Обухват извршења републичког буџета Републике Србије повећана је кроз укључивање правосудних органа у ИТ систем за извршење буџета током 2016. године.** Такође, обухват буџета и буџетске документације повећана је кроз укључивање пројектних зајмова.

<i>Показатељ учинка</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Поуздан финансијски план индиректних корисника буџета укључен у извршење државног буџета	0	247	Биће накнадно одређено

Процент спољних/донаторских средстава укључених у државни буџет и документација о извршењу буџета	14% ⁹	Биће накнадно одређено ¹⁰	Биће накнадно одређено
---	------------------	--------------------------------------	------------------------

У систем извршења буџета Управе за трезор укључено је 247 додатних индиректних буџетских корисника у 2016. години. Сада покрива све судове, јавне тужиоце и судске институције. Министарство финансија је 2017. године почело са административно-техничком припремом за инкорпорирање других индиректних буџетских корисника, односно затвора и институција културе.

У циљу осигурања хармонизованог приступа при укључивању сопствених извора прихода индиректних буџетских корисника, Управа за трезор је урадила¹¹:

- ✓ Преглед анализа и праћење пословних процеса за установе социјалне заштите, установе културе и установе за извршење кривичних санкција;
- ✓ Организационе промене у радним активностима и обукаме - изградњу капацитета институција укључених у систем извршења буџета;
- ✓ Обезбеђивање техничких услова за индиректне кориснике буџета;
- ✓ Ажурирање постојећег ИТ система Управе за трезор за извршење буџета, с обзиром на то да проширена покривеност захтева модернизацију и надоградњу ИТ система.

Према расположивим подацима, проценат донаторске помоћи који је укључен у годишњи и вишегодишњи државни буџет, као и документацију о извршењу буџета представља 14% укупних донаторских средстава укључених у базу података *ISDACON*¹². **У складу са ПП УЈФ, постепено укључивање донаторских средстава планирано је до краја 2020. године.**

Значајан напредак је остварен укључивањем пројектних зајмова у Закон о буџету за 2017. годину. У претходном периоду само мали део пројектних зајмова представљен је у годишњем буџету јер су представљени као део дефицита опште државе. Законом о буџету за 2017. годину уведена је значајна методолошка промена - велики инфраструктурни пројекти (као што су изградња коридора X и XI), тзв. пројектни зајмови су интегрисани у буџет Републике Србије, што га чини свеобухватнијим и транспарентнијим.

Такође, велики напредак је остварен у односу на претходне године укључивањем финансијских планова јавних предузећа у буџетску документацију за 2017. годину. У односу на претходни период када су се финансијски планови доносили неколико месеци након усвајања Закона о буџету, Министарство финансија је благовремено дало позитивно мишљење тако да су финансијски планови могли да се усвоје заједно са Законом о буџету за 2017.

⁹ Процент спољних средстава укључених у буџет у поређењу са донаторским средствима укљученим у *ISDACON* базу података Министарства за европске интеграције. Подаци о развојној помоћи садржани у *ISDACON* информационом систему прикупљају се на основу информација добијених од представника донаторске заједнице и података добијених од Управе за јавни дуг, у смислу концесионих зајмова

¹⁰ Прикупљени подаци се још увек обрађују

¹¹ За више детаља видети меру 16

¹² Процент спољних средстава укључених у буџет у поређењу са донаторским средствима укљученим у *ISDACON* базу података Министарства за европске интеграције. Подаци о развојној помоћи садржани у *ISDACON* информационом систему прикупљају се на основу информација добијених од представника донаторске заједнице и података добијених од Управе за јавни дуг, у смислу концесионих зајмова

годину.¹³ Напоменути финансијски планови усвојени од стране Владе РС, и то "Коридори Србије" доо, 7. децембра 2016. године, а „Путеви Србије“, 15. децембра 2016. године.

Финансирање мере

Нису предвиђена додатна средства у ПР УЈФ. Све активности се спроводе у оквиру постојећег државног буџета за редовне активности Министарства финансија.

Кључни изазови

Највећи изазови током спровођења у оквиру ове мере су повезани са:

- ✓ **Недостатком информација од међународних донаторских организација у вези њихове планиране помоћи**, услед различитих циклуса програмирања и *ad-hoc* додатних средстава обезбеђених Републици Србији кроз различиту билатералну развојну помоћ. За решење наведеног проблема, Министарство финансија заједно са Министарством за европске интеграције, планира да одржава редовне састанке са главним билатералним донаторима и размотри могућности за правовремено и усмерено планирање донаторских средстава.

Следећи кораци

До краја 2017, у 2018 и 2019. години, Министарство финансија ће наставити да проширује обухват индиректних буџетских корисника укључујући и преостале кориснике који су тренутно изван информационог система за извршење буџета, односно планирано је укључивање свих затвора и установа културе и социјалне заштите.

Мера 3 – ДАЉА ПРИМЕНА ВИШЕГОДИШЊЕГ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА НА СВИМ НИВОИМА ВЛАСТИ

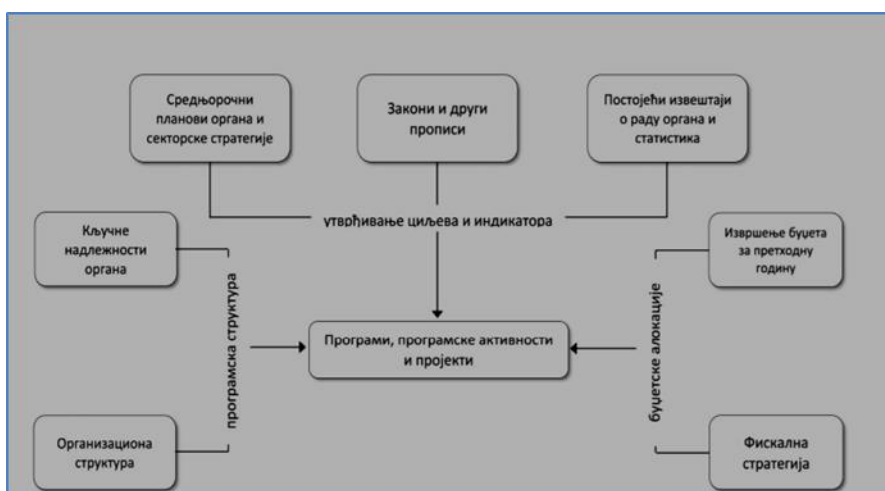
Министарство финансија наставило је са побољшањем програмског буџетирања у извештајном периоду, као алатком за управљање резултатима и ограниченим средствима, у складу са Законом о буџетском систему¹⁴. Програмски буџет је уведен у 2015. години како би покрио 100% буџетских корисника у буџету Републике Србије и 100% буџетских корисника у Одлуци о буџету јединица локалне самоуправе.

Показатељ учинка	2015	2016	2017
Процент усклађености програмских структура буџетских корисника са Смерницама за израду програмског буџета	61%	82%	Биће накнадно одређено

¹³ Индикатор 6.1. за 2016. годину за потребе праћења спровођења Секторског реформског уговора (секторска буџетска подршка) за реформу јавне управе у оквиру ИПА 2015 - Финансијски планови ЈП "Путеви Србије" и "Коридори Србије" доо. су унети у буџетску документацију за 2017. годину, која се подноси скупштини.

¹⁴ Закон о буџетском систему ("Службени гласник", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013 и 142/2014)

Усклађеност структура програмског буџета буџетских корисника са Смерницама за израду програмског буџета које издаје Министарство финансија, Сектор буџета, све више се повећава, јер је квалитет програмских информација које су дефинисали буџетски корисници више у складу с горе наведеним Смерницама; у 2015. години она је износила 61%, а у 2016. години је била 82%. Такође, проценат усклађености буџетских структура јединица локалне самоуправе (ЈЛС) расте у поређењу са вредностима од 42,06% од укупног броја (170) ЈЛС у 2015. години на 46,5% у 2016. години.



Илустрација 1: Успостављање структуре буџетских програма државних органа

Увођењем вишегодишњег програмског буџетирања за све буџетске кориснике, јавности су доступне јасније информације у вези са наменом трошења буџетских средстава. Програмско буџетирање је транспарентан механизам за праћење трошкова буџета и издатака који омогућава доносиоцима одлука да лако разумеју везу између одобрених средстава и стратегија, програма и исхода. На тај начин, буџет постаје ефикаснији инструмент управљања јавним финансијама.

Током протекле две године остварен је значајни напредак у програмском буџетирању:

- ✓ **Побољшане Смернице за припрему програмског буџета.** Промене су усмерене на побољшање програмских информација и праћење остваривања кључних програмских циљева, као и јасно дефинисаних улога и одговорности у годишњем циклусу припреме програмског буџета. Побољшања у методологији почела су применом Закона о буџету за 2017. годину и подржана су кроз нови информациони систем за припрему буџета (*Budget information system-BIS*).¹⁵
- ✓ **Унапређење програмских структура.** Министарство финансија је радило заједно са буџетским корисницима на побољшању квалитета њихових иницијалних програмских структура. Ова побољшања су направљена како би се побољшала компатибилност између програмских

¹⁵ Унапређена Методологија за израду годишњег буџета за 2017. годину је израђена у октобру 2016. године и објављена је на сајту Министарства финансија, чиме је испуњен индикатор за потребе праћења спровођења Секторског реформског уговора (секторска буџетска подршка) за реформу јавне управе у оквиру ИПА2015 2015. <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2017/Uputstvo%20za%20pripremu%20budzeta%202017.pdf>

структура и кључне надлежности буџетских корисника са њиховим стратешким документима и повећала транспарентност буџета.

- ✓ **Унапређење програмских информација.** На основу лекција научених током имплементације програмског буџета, Министарство финансија је дефинисало врсте програма и програмских активности за које није неопходно дефинисати циљеве и показатеље. Разлог томе је што су то административне активности за које није могуће или није неопходно креирати циљеве и индикаторе квалитета. Сваке године Министарство финансија сарађује са буџетским корисницима на побољшању циљева и показатеља.
- ✓ **Припремљена је методологија праћења и извештавања о учинку.** Методологија разрађује улоге и одговорности у праћењу и извештавању, као и начину на који се користе информације о учинку приликом израде нацрта буџета. Методологија је припремљена 2016. године и биће коришћена у извештавању о учинку програма за 2017. буџетску годину.
- ✓ **Извештавање засновано на учинку започело је 2017. године.** Уведена је обавеза праћења и извештавања о учинку програма, која ће показати достигнућа са потрошеним буџетским средствима. Праћење и извештавање представља надоградњу система планирања и креирања програмског буџета који корисницима омогућава да користе информације о постигнутим ефектима програма ради побољшања ефикасности и учинка јавне потрошње и квалитета јавних услуга. Извештаји о учинку за буџет 2016. године примљени су у првом кварталу 2017. године од свих буџетских корисника и тренутно се обрађују и користе за припрему нацрта Закона о буџету за 2018. годину.
- ✓ **Родно осетљиви показатељи су уведени 2016. године.** Министарство финансија је објавило План за увођење родног буџетирања у процес припреме и усвајања буџета Републике Србије за 2017. и 2018. годину. По први пут, 25 буџетских корисника је предвиђено да припреми родно осетљиве показатеље за буџет 2017. године. План за буџет 2018. године је одредио 35 буџетских корисника који су обавезни да дефинишу барем један родно осетљив циљ и један родно осетљиви показатељ¹⁶. Идеја је да се сваке године повећава број буџетских корисника са родно осетљивим циљевима и показатељима.
- ✓ **Буџетски информациони систем (BIS) за израду буџета развијен је 2016. године.** BIS осигурава лакши и ефикаснији начин уласка у финансијске планове буџета, а побољшан је и процес анализе и обједињења финансијских планова буџетских корисника.
- ✓ **Обуке за израду и извештавање о програмском буџету.** У 2016. и првој половини 2017. години, одржано је девет обука са више од 150 учесника. Процедуре праћења и извештавања, садржина извештаја о учинку и кључне улоге и одговорности у поступку извештавања били су главне теме о којима се разговарало током обуке. Шест запослених у Сектору буџета добило је сертификат за тренере за програмско буџетирање.
- ✓ **Грађански буџет је израђен и објављен.** Министарство финансија је издало Грађански буџет Републике Србије који на јасан и свеобухватан начин пружа информације јавности о структури буџета, прикупљању и

¹² План за увођење родно осетљивог буџетирања доступан на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/PLAN%20ROB.pdf>

трошењу буџетских средстава. Документ је објављен на интернет страници Министарства у 2015 и 2017. години¹⁷.

- ✓ **Транспарентност буџета је проширена увођењем законске обавезе** објављивања програмских информација и извештавања о постигнутом учинку на интернет страницама корисника буџета.

Финансирање мере

Програм реформе управљања јавним финансијама предвиђа да се 30.000 ЕУР из државног буџета утроши на спровођење Мере 3. Током периода извештавања, поред редовних буџетских средстава, додатна средства су издвојена на обуке о програмском буџетирању за државне службенике, организоване у сарадњи са Службом за управљање кадровима Републике Србије (СУК), што је коштало око 160.000 динара. Развој информационог система за припрему буџета (*BIS*) финансиран је од стране *USAID* пројекта (50.000 USD).

Кључни изазови

- ✓ Кашњење објављивања позива за јавну набавку за одржавање и даљи развој ИТ система *BIS* и административне процедуре везане за пренос власништва трајале су дуже од планираног.
- ✓ Повезивање постојећег софтвера за извршење буџета са новим *BIS* системом и другим системима, као што је Информациони систем јавних политика за планирање и извештавање о јавним политикама, који ће бити развијен након усвајања Закона о планском систему у другој половини 2017. године.

Следећи кораци

- ✓ Даље побољшање програмских информација, структура и извештавања.
- ✓ Током 2017. и 2018. године главни циљ ће бити даље унапређење ИТ система. Током коришћења софтвера, биће потребе да се уклоне грешке откривене током примене софтвера у буџетској процедури и развој нових модула за софтвер. Потребно је развити модул за праћење и извештавање о извршењу буџетских програма (извештај о циљевима и показатељима), модул за капиталне инвестиције, модул за плате и модул за пројекције расхода.

Мера 4 – УНАПРЕЂЕЊЕ ПЛАНИРАЊА КАПИТАЛНИХ ПРОЈЕКТА

Успостављање јединствене платформе за планирање капиталних инвестиција и методологије за анализу и планирање капиталних инвестиција усмерена је на јачање механизма за управљање капиталним инвестицијама. Очекује се да успостављање законодавног оквира за управљање јавним инвестицијама доведе до спречавања *ad-hoc* одлучивања о инвестицијама као и да омогући финансирање капиталних пројеката тако да **одлуке о инвестирању буду засноване систематском планирању и утврђивању приоритета.** То ће довести до побољшања у процесу припреме нових пројеката и праћења реализације пројеката кроз извештавање.

¹³ Линк ка документу: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2017/Gradjanski%20vodic%20kroz%20budzet\(1\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2017/Gradjanski%20vodic%20kroz%20budzet(1).pdf)

Влада је 27. јуна 2017. године усвојила Уредбу о садржају, начину припреме и процене, као и о праћењу спровођења и извештавању о спровођењу капиталних пројеката (у даљем тексту: Уредба).¹⁸

Мера четири није у потпуности спроведена у оквиру планираног рока предвиђеног Акционим планом ПР УЈФ, због дужег процеса усклађивања коначног текста Уредбе са свим релевантним актерима. Усвајањем Уредбе успостављен је главни предуслов за унапређење планирања капиталних пројеката. Мера 4 предвиђа успостављање јединствене платформе за планирање капиталних пројеката и методологију за анализу јавних инвестиција.

Показатељ учинка	2016	Средина 2017
Удео капиталног буџета утрошен до краја буџетске године	66%	67%



Према “Закључној изјави Мисије ММФ за 2017. године, члану IV Консултација и Седмој Ревизији *stand-by* аранжмана (СБА)”¹⁹ усвајање Уредбе о процени пројекта представља важан корак ка бољем управљању јавним инвестицијама. Уз ригорозни одабир и процену пројекта како би се осигурало да оскудни ресурси и технички капацитети буду усмерени на пројекте са највишим, а тиме и на важан део управљања јавним финансијама. Поред тога, побољшано управљање капиталним улагањима препознато је као приоритетна структурна реформа у области управљања јавним финансијама из документа Програма економских реформи за период 2016-2018²⁰ и 2017-2019, усвојеног од стране Владе Републике Србије.

Последице постојеће праксе су ниска извршења капиталних трошкова у буџету, због неадекватне пројектне документације, потешкоћа у експропријацији земљишта, релативно слаба контрола над извоачима радова. Ово резултира не само кашњењима већ и значајним повећањем цене радова.

Уредба ће се примењивати од 01. јануара 2018. године и очекује се да допринесе значајном повећању процента буџетског извршења капиталних расхода од 2019. године па надаље. Према расположивим подацима, проценат буџетског извршења капиталних пројеката у 2016. години био је 66%, а у 2019. години се очекује да достигне 75%.

¹⁴ <http://www.imf.org/en/news/articles/2017/07/05/mcs652017-serbia-concluding-statement-of-the-mission-for-the-2017-article-iv-consultation>

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/podzakonski%20akti/2017/Uredba%20ocene%20kapitalni%20projekti.pdf>

¹⁵ <http://www.imf.org/en/News/Articles/2017/07/05/mcs652017-serbia-concluding-statement-of-the-mission-for-the-2017-article-iv-consultation>.

²⁰ http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/ERP-2016_en.pdf at page 64. i

http://mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017%20-%202019%20final_Eng.pdf на страни 71.

Финансирање мере

Трошкови активности спроведених у оквиру четврте мере укључују редовне активности, тј. плате четворо запослених у Одељењу за оцену капиталних пројеката Сектора буџета, у оквиру МФ-а. Уз то, пружена је техничка подршка од стране *USAID*-а за израду Уредбе.

ПР УЈП предвиђа 161.626 ЕУР донаторских средстава за финансирање софтвера, али средства још нису потрошена. Потребно је планирати додатна средства за набавку софтвера за управљање капиталним инвестицијама. Потребан износ ће се израчунати након израде техничких спецификација и након усвајања пет пратећих Правилника предвиђених Уредбом до краја 2017. године.

Кључни изазови

- ✓ Процес усаглашавања текста Уредбе са свим релевантним актерима је трајао дуже него што је предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама. Министарство финансија је основало Радну групу за припрему Нацрта Уредбе, у којој су били представници свих релевантних институција везаних за капиталне пројекте.

Следећи кораци

- ✓ Следећи Правилници дефинисани Уредбом морају бити усвојени до новембра 2017. године:
 - Правилник о условима, начину и поступку капиталног одржавања, према врсти капиталног пројекта;
 - Правилник о садржају интегрисане базе капиталних пројеката;
 - Правилник о садржини, роковима и поступку достављања инвестиционе документације;
 - Правилник о ближим условима, начину критеријумима и мерилима за оцењивање и селекцију капиталних пројеката;
 - Правилник о ближим условима, начину, критеријумима и мерилима за рангирање капиталних пројеката;
- ✓ Набавка и прилагођавање софтвера за управљање капиталним инвестицијама мора бити спроведена до краја 2018. године;
- ✓ Обука буџетских корисника за спровођење Уредбе.

Мера 5 – УНАПРЕЂЕЊЕ БУЏЕТСКОГ ПЛАНИРАЊА

Основу за повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода треба успоставити до краја 2018. године како је предвиђено у ПР УЈФ. У том смислу, средњорочни планови буџетских корисника ће бити обезбеђени у свеобухватном планском документу који обухвата период од три године и олакшава повезивање јавних политика²¹ са средњорочним оквиром расхода. Средњорочни план ће бити припремљен на основу важећих политичких

²¹ Линк ка бази података о документима јавних политика: <http://www.rsjp.gov.rs/baza-podataka-o-strateskim-dokumentima-javne-politike>

докумената, узимајући у обзир приоритетне циљеве Владе, расположиве капацитете, ресурсе и динамичну природу тих политичких докумената.

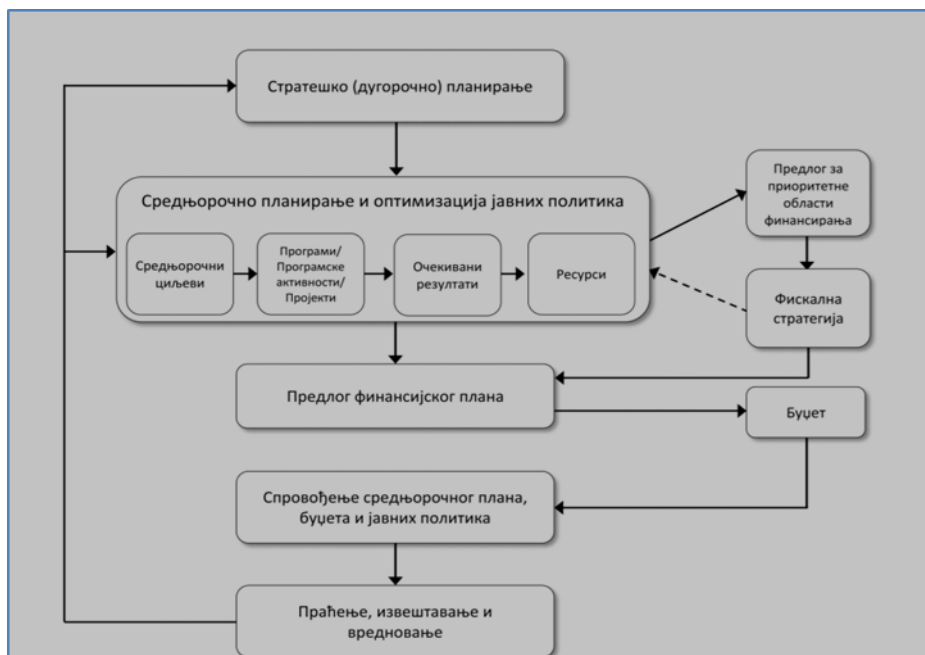
Иако планирани рок за реализацију Мере 5 још није истекао, постигнут је значајан напредак, што представља добру основу за правовремено спровођење преосталих активности.

Показатељ учинка	2017	2018
Процент средњорочних планова буџетских корисника заснованих на новој методологији	0%	Биће накнадно одређено

Значајан напредак у периоду од 2015. до јуна 2017. године постигнут је кроз:

- ✓ **Припрему и тестирање нацрта Методологије за основне процене и трошкове политике.** Нацрт методологије за основне процене и трошкове политике припремио је експерт ММФ-а и тестирао га током припреме приоритетних области за финансирање у периоду 2018-2020. Сврха ове методологије је да пружи боље улазне податке у процесу дефинисања лимита за буџетске кориснике на средњи рок.
- ✓ **Припрема Нацрта уредбе о методологији средњорочног планирања.** Корисници буџетских средстава Републике Србије ће бити у обавези да припреме средњорочне планове у складу са временским оквиром и процесом припреме буџета и са утврђеним програмским елементима буџета, узимајући у обзир ограничења која су постављена средњорочним оквиром расхода. Средњорочни планови ће садржати следеће елементе: опште и посебне циљеве; преглед мера за остваривање утврђених циљева за све време важења тог плана повезаних са буџетским програмима и програмским активностима и пројектима у оквиру којих су планирана средства за њихово спровођење; укључујући реферисање на приоритетне циљеве утврђене Планом развоја, Програмом Владе и Акционим планом за спровођење програма Владе; затим потребна средства за спровођење мера које су планиране у оквиру програмског буџета, детаљан преглед активности (укључујући и нормативне активности које се спроводе у оквиру одређене мере за прву годину важења плана); као и показатеље за праћење учинка и оцењивање постизања општих и посебних циљева и ризика и предуслова за спровођење мера.
- ✓ **Израђени су Секторски средњорочни оквири расхода за сектор Репорте јавне управе и сектор из области Образовања.** Документи представљају преглед издвојених средстава из буџета РС као и донаторских средстава за реформу ова два сектора и узимају се у обзир приликом израде Закона о буџету и Фискалне стратегије. Израда ова два документа представља значајан искорак ка креирању средњорочног буџетског оквира за планирање политика и буџета. Репорте су подржане средствима ЕУ и предмет су Секторских реформских уговора којим је уговорена Секторска буџетска подршка из ИПА2015 и ИПА2016.²²

²² Индикатор 7 за потребе праћења спровођења Секторског реформског уговора за 2016. годину, *Секторски средњорочни оквир расхода (МТЕФ)* развијен је за још један сектор (*) (ОБРАЗОВАЊЕ) и узима се у обзир приликом припреме Фискалне стратегије 2017-2019 и Закона о буџету за



Илустрација 2: Процес планирања буџета

Усвајање Закона о планском систему Републике Србије представља предуслов и правни основ за доношење Уредбе о методологији средњорочног планирања од стране Владе Републике Србије. Током извештајног периода, испуњени су сви формални услови за упућивање Нацрта закона о планском систему Републике Србије у процедуру разматрања и усвајања на Влади (обављене су консултације са Европском комисијом, SIGMA-ом, Делегацијом Европске уније у Републици Србији, органима државне управе, организацијама цивилног друштва, експертима, струковним и пословним удружењима, а такође спроведена је и процедура јавне расправе, на којој је присуствовало више од 170 представника државне управе, аутономне покрајине, јединица локалне самоуправе, невладиних организација и грађана). Након спроведених консултација, Нацрт Закона о планском систему Републике Србије упућен је свим органима државне управе ради прибављања мишљења. Испуњавајући све формалне предуслове, РСЈП је током априла 2017. године доставио Влади Нацрт закона о планском систему Републике Србије ради разматрања и утврђивања.

Што се тиче дела мере везане за побољшање координације и усклађивања донаторске помоћи са приоритетима јавне политике, постигнут је одређени напредак. На иницијативу Министарства за европске интеграције успостављен је форум за комуникацију између релевантних националних институција и донатора о напретку у примени секторске политике, планираних мера и активности у наредном периоду и потенцијалних финансијских празнина у оквиру постојећег система координације помоћи ЕУ и развојне помоћи. Овакав развој треба препознати као веома значајан у смислу обезбеђивања ефикаснијег и ефективнијег коришћења свих расположивих ресурса, чиме се доприноси финансијској одрживости реформи.

2017. годину, је испуњен изразом МТЕФ за Сектор образовања у уговореном року. У плану је да се у току 2017. године изради МТЕФ за још један Сектор (интегрисано управљање границом).

Ипак, усклађивање планирања и програмирања спољне помоћи са буџетским календаром је препознато као изазов. Није реално ускладити динамику у планирању и програмирању развојне помоћи коју пружају различити донатори са националним буџетским календаром, с обзиром да различите владе имају своју динамику у припреми буџета и стога је временски оквир у програмирању различит.

Финансирање мере

Трошкови активности спроведени у оквиру реформске Мере 5 укључују редовне трошкове из државног буџета. Додатна средства обезбеђена су кроз пројекат ИПА 2011 Пројекат реформе координације политика Владе у укупном износу од 1.860.400 ЕУР, подршку ММФ-а, Агенције за међународни развој Сједињених Америчких Држава (*USAID*) - Пројекта за боље услове пословања (*BEP*) и *GIZ*-овог пројекта Реформа јавне управе.

Кључни изазови

- ✓ Сложеност ове реформске мере представља изазов за њено спровођење. Постојала су одређена кашњења због објективних околности у утврђивању и усвајању Закона о планском систему Републике Србије, који представља правни основ за усвајање Уредбе о методологији средњорочног планирања. У том смислу, реализација ове циљане вредности у 2018. години могла би да представља изазов, уколико Народна скупштина до краја 2017. године не усвоји Закон о планском систему Републике Србије.
- ✓ Усклађивање планирања и програмирања донаторских средстава са буџетским календаром препознато је као изазов. **Није реално усклађивање динамике у планирању и програмирању развојне помоћи коју пружају различити донатори са националним буџетским календаром.** У том смислу треба размотрити адекватније формулисање / ревизију ове активности.
- ✓ У смислу успешног спровођења средњорочних планова, **увођење политичког дијалога са донаторима** треба препознати као веома битан део развоја. У том смислу планира се формализација ових консултација у оквиру Секторских радних група, у координацији Министарства за европске интеграције.

Следећи кораци

Након утврђивања Закона о планском систему Републике Србије од стране Владе и усвајања од стране Народне скупштине, биће испуњен формални предуслов за доношење Уредбе о методологији средњорочног планирања. Очекује се да ће Закон о планском систему Републике Србије бити усвојен до краја 2017. године, док ће Уредба о методологији средњорочног планирања бити донета у року од шест месеци од ступања на снагу Закона о планском систему Републике Србије. Секретаријат за јавну политике биће формални предлагач Уредбе о методологији средњорочног планирања.

Мера 6 – УНАПРЕЂЕЊЕ ОПЕРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА ЗА КООРДИНАЦИЈУ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА И ПЛАНИРАЊЕ БУЏЕТА

Ова мера се односи на унапређење административних капацитета Сектора буџета Министарства финансија до средине 2016. године и успостављање јединица за анализу и планирање у органима јавне управе до краја 2017. године. Ограничавајући фактор за постизање планираних циљева биле су фискалне мере консолидације, ограничења плата и забране новог запошљавања у јавном сектору.

<i>Показатељ учинка</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Попуњена радна места у Сектору буџета	67%	70%	70%
Процент органа јавне управе који су увели јединице за анализу и планирање	/	0%	0%

У циљу јачања буџетског процеса, потребно је унапредити капацитете Сектора буџета за припрему буџета, координацију и праћење извршења буџета. ПР УЈФ предвиђа повећање броја запослених, као и континуирано јачање оперативних и аналитичких капацитета. У извештајном периоду, Сектор буџета је постигао стопу запослености од 70% систематизованих радних места²³, а запослени су похађали две обуке у вези с пројекцијама основних трошкова и трошковима нових политика.

У циљу успостављања унутрашњих организационих јединица задужених за пружање стручне подршке у планирању и буџетирању стратешких и оперативних планова јавних органа, потребно је успоставити законски оквир, као што су измене и допуне Уредбе о начелима унутрашње организације и систематизације радних места у министарствима, специјалним организацијама и државним службама. Када се успостави законодавни оквир, потребно је обезбедити довољне оперативне капацитете како би се осигурало ефикасно планирање буџета и координација јавних инвестиција. Успостављање и јачање оперативних капацитета за припрему, координацију и спровођење стратешких и оперативних планова јавних органа планирано је до краја 2017. године. Међутим, у извештајном периоду неопходни предуслови за реализацију ових активности нису испуњени.

Током извештајног периода предузете су активности у циљу унапређења постојећих аналитичких вештина на нивоу органа државне управе. Републички секретаријат за јавне политике је уложио значајне напоре у изградњу сопствених, као и аналитичких капацитета и вештина других органа државне управе. С тим у вези, организоване су следеће обуке:

²³ Нису урачунати Уговори о привременим и повременим пословима.

- ✓ Током 2016. године у сарадњи са Службом за управљање кадровима, организовано је пет обука државних службеника и руководиоца на тему: Анализе ефеката прописа, управљања законодавним процесом, улоге руководиоца у стратешком и финансијском планирању у државној управи. С тим у вези, обучен је 71 државни службеник и руководилац.
- ✓ Током прва два квартала 2017. године ради јачања аналитичких капацитета у органима државне управе организована је обука државних службеника на тему: Анализе ефеката прописа, на којој је учествовало 12 државних службеника, док је почетком јуна 2017. године, спроведена обука државних службеника на положају у оквиру Програма управљања јавним политикама и законодавним процесом за руководиоце на којој је присуствовало укупно 12 руководиоца на нивоу државне правде.
- ✓ Током извештајног периода обучено је укупно 95 државних службеника и руководиоца у оквиру органа државне управе у циљу побољшања аналитичких способности и изградње капацитета органа државне управе.

Финансирање мере

У ПР УЈФ за спровођење активности из мере шест, предвиђено је улагање 1,6 милиона ЕУР из државног буџета, али до сада је потрошено само редовно финансирање из буџета. Обуку је организовала Владина служба за управљање кадровима (СУК) ради побољшања аналитичких капацитета јавне управе, што је финансирано средствима из државног буџета у износу од око 200.000 РСД. Обуку за Сектор буџета су организовали *USAID* и *GIZ*.

У овом тренутку није могуће израчунати трошкове успостављања нових аналитичких и планских јединица пре увођења неопходних законских промена.

Кључни изазови

- ✓ Усвајање адекватних законских основа за успостављање аналитичких и планских јединица. Носилац надлежности за измену Уредбе о начелима унутрашње организације и систематизације радних места у министарствима, посебним организацијама и владиним службама је Министарство за државну управу и локалну самоуправу. Републички секретаријат за јавне политике током априла месеца 2017. године покренуо је иницијативу код Министарства за државну управу и локалну самоуправу за измену текста Уредбе о начелима за унутрашње уређење и ситематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе.
- ✓ Укинута забрана запошљавања у јавној управи како би се омогућило попуњавање упражњених позиција. Побољшање у овом погледу базира се на постепеном побољшању стања у области јавних финансија.

Следећи кораци

- ✓ Очекује се да ће у наредном периоду до краја 2017. године бити предузети одговарајући кораци како би се изменила и допунила Уредба о начелима унутрашње организације и систематизације радних места у министарствима, посебним организацијама и државним службама. Сврха ове промене је стварање предуслова за увођење јединица за анализу и планирање органа јавне управе као подршка процесу планирања буџета. То ће довести до бољег планирања јавних политика и организовања

одговарајућих обука, што представља предуслов за потпуно спровођење ове мере.

СТУБ III – ЕФИКАСНО И ЕФЕКТИВНО ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА

У циљу ефикасног и ефективног управљања јавним финансијама, јавна средства би требало трошити на благовремен и предвидљив начин. Током година, многи фактори су допринели смањењу ефикасности извршења буџета. Различита фискална ограничења, застареле процедуре и недостатак административних капацитета онемогућили су Владу да ефикасно користи буџет. Иако су предузети кораци како би се обезбедило ефикасније и делотворније извршење буџета, ПР УЈФ на систематичан и свеобухватан начин обрађује ово питање и даје смернице за побољшање. Као што је предвиђено у наведеним стубом, ефикасније и делотворније извршење буџета ће се постићи побољшањем прикупљања прихода, контролом посвећености и управљања готовином, капацитетима за управљање јавним дугом и законодавством и процедурама јавних набавки.

Мера 7 – ПОБОЉШАЊЕ НАПЛАТЕ ПРИХОДА

Иако све активности предвиђене овом мером доспевају за извршење крајем 2017. или у 2018. години, Пореска управа и Управа Царина Министарства финансија посвећено су радиле на постизању постављених циљева од почетка примене ПР УЈФ. ПР УЈФ прати спровођење Програма трансформације Пореске управе који треба да побољша организациону структуру, пословне процесе и услуге пружене пореским обвезницима као и модернизацију Управе царина у домену управљања ризицима и анти-корупцијских мера, као и у модернизација царинске лабораторије. Ова мера је уско повезана са преговарачким поглављима 16 - Опорезивање и 29 - Царинска унија.

Европска комисија је у Извештају о напретку за 2016. годину, у оквиру преговарачког поглавља 16 - Опорезивање, закључила је да је Република Србија умерено припремљена у области опорезивања, док је за преговарачко поглавље 29 - Царинска унија, напредак наглашен у транзитном систему, са започињањем заједничког транзитног поступка, након што је започета примена новог компјутеризованог транзитног система (NCTS).

Међутим, Извештај указује на то да Србија мора да унапреди систем за обраду царинских декларација и интегрира управљање ризиком, као и да унапреди и модернизује руковођење Управом царина. Преговори о поглављу 29 отворени су у јануару 2017. године.

Показатељ учинка	2014	2016	2017
Процент учешћа укупне редовне наплате пореза у односу на укупне пореске приходе процењене у буџету	85%	86%	87%
Повећање наплате прихода (које Царина прикупља) као% БДП-а	10,17%	10,27%	10,56%

Ефикаснија наплата и контрола пореских обвезника дала је видљиве резултате и очекује се да ће се овај тренд наставити у наредном периоду. Нарушавање пореске дисциплине забележено у 2013. години промењено је у

2014. години, а досадашњи трендови указују на то да је **наплата пореза побољшана. Пад пореске дисциплине стабилизован је у првој половини 2014. године, док је у 2015. години дошло до повећања наплате пореза.** Повећање јавних прихода највише се приписује повећању прихода од акциза и ПДВ-а. Постоји пуно простора за додатна побољшања у наплати пореза у наредном периоду. Без обзира на побољшану пореску дисциплину, Пореска управа ће се додатно ојачати кроз доследно спровођење Програма трансформације Пореске управе 2015-2020.

Постоји континуирани рад на јачању управљања и унапређењу организационе структуре и пореских процеса, а Програм трансформације Пореске управе 2015-2020 представља основу за стратешке и организационе промене Пореске управе Србије. Посебна пажња и напор усмерен је на добровољно поштовање пореских прописа од стране пореских обвезника. То је постигнуто изменама закона из пореске области, јачењем капацитета Пореске управе (100 новозапослених) и подизањем свести пореских обвезника (спроведена акција „Порез плати да ти се добрим врати“).

У протекле две године дошло је до неколико организационих промена у Пореској управи. Директор Пореске управе је именован на период од пет година. Успостављен је Сектор за трансформацију и именован је руководилац Сектора. Формирана су три одбора: за пословање, за организациону трансформацију и за управљање ризицима у вези са поштовањем прописа. Формирана је посебна група за управљање стратешким ризицима. За запослене у Сектору за трансформацију обезбеђена је обука за управљање пројектима.

Уложени су заједнички напори да се побољша добровољно поштовање прописа кроз промену законодавства, повећање капацитета и подизање свести. Због реформи предузетих у 2016. години добровољна наплата пореза достигла је ниво од 96% укупне (добровољне) наплате пореза од укупног пореског прихода процењеног у буџету. Да би се повећао проценат добровољног поштовања пореских прописа у укупним пореским приходима, анализу правила о пореским поступцима и пореској администрацији заједно спроводе представници Министарства финансија и Пореске управе.



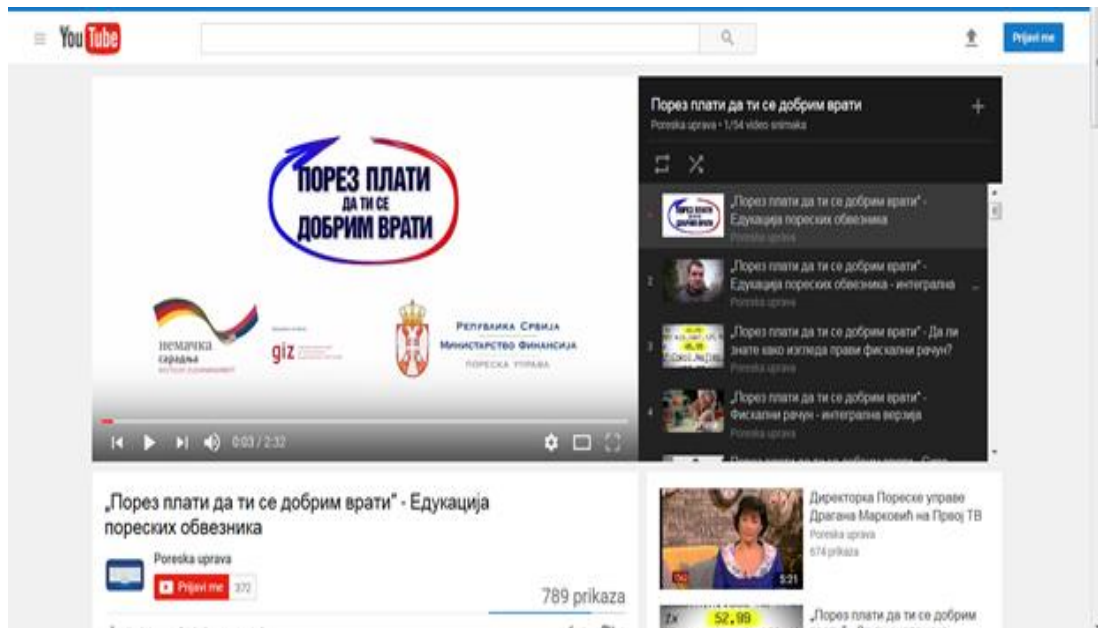
За две године пуне примене обједињене наплате пореза и доприноса по одбитку, која је почела 01. марта 2014. године, укупно 7.444.597 тачних апликација за појединачне пореске пријаве је поднето електронским путем. Месечно је у просеку више од 300.000 ових апликација поднето преко on-line сервиса Пореске управе. Услуга е-Порези послује успешно а сви технички капацитети за пријем и обраду апликација су спремни за даљи развој и пружање нових услуга.

Постигнут је напредак у вези са развојем стратешког оквира за побољшање услуга пореским обвезницима и укупног организационог уређења. Основан је посебан Сектор Пореске управе које је у функцији пружања услуга пореским обвезницима. Очекује се да ће овај прелазак са "традиционалног модела" заснованог на контроли поштовања прописа, на услужно оријентисани приступ клијентима јавност ценити, јер ће тако пореским обвезницима бити лакше и јефтиније да исуњавају своје пореске обавезе. **Одбор за трансформацију је усвојио Стратегију за пружање услуга пореским обвезницима²⁴ у децембру 2016. године.** Такође је припремљен концепт Сектора за пружање услуга пореским обвезницима. Стратегија и концепт предвиђају повећану функционалност постојећег Контакт центра, као и припрему програма подршке за новорегистроване пореске обвезнике. У току је израда финалне верзије организационе структуре Сектора.

У 2016. години је реализована маркетиншка кампања која се састојала од **40 петоминутних едукативних епизода²⁵**, као још један примењен механизам за повећање наплате пореза. Емитована је на две телевизијске станице са националном фреквенцијом у Републици Србији.

²⁴ <http://www.poreskauprava.gov.rs/o-nama/strategija-usluge.html>

²⁵ <http://www.purs.gov.rs/biro-za-informisanje/novosti/3793/porez-plati-da-ti-se-dobrim-vrati.html>



Илустрација 3: Маркетиншка кампања „Порез плати да ти се добрим врати“

У оквиру Програма трансформације планирано је да се спроведе анализа радних процедура и стандардних оперативних поступака пореских инспектора. То ће омогућити проверу да ли су њихове функције и прерогативи јасни, чиме се смањују својеволне одлуке²⁶. Поред тога, припрема нацрта методолошког приручника за евидентирање промета коришћењем фискалних каса довело је до смањења својеволних одлука.

План за поштовање пореских прописа за 2017. годину је припремљен и усвојен. Први пут је за развој Плана коришћен модел управљања ризицима *OECD* -а у вези са поштовањем прописа.

Коначно, уз подршку пројекта *GIZ* „Реформа јавних финансија“, у јуну и јулу месецу 2015. године, 255 теренских инспектора је похађало обуку за трансферне цене. Да би се спровела напредна специјалистичка обука за покривање студије случаја, потребно је обезбедити одговарајућу софтверску подршку.

У току је примена система *ERIAN* (Систем управљања анализом ризика)²⁷. Систем *ERIAN* за контролу транзитних процедура националног (НТ) и заједничког транзита (Т1, Т2, Т-), спроведен кроз *NCTS* (Нови компјутеризовани транзитни систем), успостављен је од фебруара 2016. године.

Унапређење мера за борбу против корупције је активност која се прати Програмом реформе управљања јавним финансијама, као и Акционим планом за преговарачко поглавље 23 - Правосуђе и основна права. Управа царина је извршила анализу ризика на корупцију правног оквира царинског система²⁸, и

²⁶ Објављена је контролна листа на: <http://www.purs.gov.rs/aktuelnosti/Ostalo/3525/inspekcijski-nadzor---kontrolne-liste.html>

²⁷ *ERIAN* је експертски систем-модул чији је основни циљ да обезбеди *on-line* евалуацију декларација које се обрађују у систему процеса декларисања у складу са спецификацијама модела (профила) ризика, сачињеног од стране аналитичара ризика у *ERIAN* централној архиви профила ризика

²⁸ Управа царина је урадила анализу ризика о корупцији законског оквира царинског система на основу Анализе ризика на корупцију у царинским одредбама, спроведене од Агенције за борбу против корупције. Закључак Анализе ризика упућује на потребу ширења овлашћења цариника првенствено доношењем Закона о царинским услугама, као и кроз усвајање измена и допуна Процедуре кривичног закона.

наставила да јача своје капацитете кроз обуке. Први део програма обуке, који је организовао *GIZ* пројекат за РЈФ, на тему "Методи истраге корупције у царини" на Криминалистичко полицијској академији за 15 чланова Одељења за унутрашњу контролу Управе царина, је одржан, а други део програма обуке је одржан у јануару 2017. године.

У циљу решавања једне од препорука Извештаја Европске комисије о напретку за 2016. годину, која се односи на модернизацију Царинске лабораторије, у **јуну 2017. године је започео партнерски пројекат "Стварање услова за јачање капацитета лабораторије Управе царина Републике Србије", који је финансиран из ИПА 2013**. Очекивани резултати пројекта су: припрема нацрта Акционог плана са активностима које треба спровести (правни оквир, организациона и функционална структура, потребна инфраструктура и инвестиције, набавка опреме и обука запослених); дефинисање свих техничких предуслова и неопходних метода за царинску лабораторију; припрема листе неопходне аналитичке опреме за испитивање у лабораторији и детаљне техничке карактеристике будуће лабораторијске инфраструктуре; развој модела сарадње са царинским лабораторијама у ЕУ, као и са другим аналитичким институцијама на националном и међународном нивоу у складу са захтевима ЕУ.

Процент усвојених жалби у односу на укупан број решених жалби за 2016. годину повећао се за 2,03 % у односу на планирани ниво показатеља од 33,47% (утврђен за Пореску управу у износу од 35,5% у ПР УЈФ). Законом о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији ("Службени гласник РС" бр.108/16) прописано је да другостепени порески поступак води посебан организациони део образован у МФ, те почев од 1. јула 2017. г. престају надлежности ПУ у погледу овлашћења за решавање у другостепеном пореском поступку.

У складу са захтевима преговарачког поглавља 16 - Опорезивање, ИТ мисија Генералног директората за опорезивање и царинску унију - *DG TAXUD* проценила је ИТ капацитете Пореске управе у децембру 2016. године. Дате препоруке *DG TAXUD-a* из првог извјештаја ће се одразити у ИТ стратегији Пореске управе и послужити као основа за програмирање ИТ пројеката.

Једношалтерски систем регистрације привредних субјеката је у потпуности успостављен у сарадњи са Агенцијом за привредне регистре (у даљем тексту: АПР). Систем пружа могућност новоуспостављеном привредном субјекту да поднесе формулар за регистрацију ПДВ-а, као и захтев за паушални порез. Од 01. јануара 2017. године, новоосновани предузетник, у јединственом образцу за регистрацију предузећа, може одлучити о обрачуну личних примања. Редовно ажурирање Јединственог регистра пореских обвезника завршено је према подацима преузетим из АПР-а, у оквиру система "све на једном месту". За оне пореске обвезнике који нису регистровани преко АПР (мање од 5%), процедура ажурирања је ручна. То су институције, државни органи, синдикати и адвокати. У циљу побољшања квалитета података о обвезницима који су ушли у Јединствени регистар пореских обвезника, покренут је пројекат "Интегрисаног информационог система 2014", који се финансира из буџета Републике Србије.

Систем управљања ризиком је побољшан. У складу са *TADAT*²⁹ препорукама, уведен је структурни поступак процене ризика и дефинисања приоритета ризика добровољности. Критеријуми за анализу ризика за ПДВ се стално развијају и унапређују. Такође, у току је анализа ризика за контролу пореза на добит. Циљана вредност индикатора за 2016. годину и за првих шест месеци 2017. године је постигнута. Процент контрола о неправилностима износи 28,59%, што је повећање од 0,17% у поређењу са 2015. годином. Ово повећање јасно показује константно побољшање извршених анализа ризика, према којима се планови контроле припремају на месечном и годишњем нивоу. Сходно томе, ово доводи до делотворније контроле и ефикаснијег рада инспектора.

У току је спровођење система наплате пореза у оквиру интегрисаног информационог система Пореске управе. Овај систем ће омогућити, између осталог, бржу и ефикаснију реализацију редовне и принудне наплате пореза, што ће имати ефекта на смањење пореског дуга.

Контролни механизми, како би се добијале ажурне информације о доспелим неизмиреним обавезама су унапређени, изменама и допунама ЗПППА, односно предвиђено је да ванбилансно пореско рачуноводство води неплаћене пореске обавезе пореских обвезника који су избрисани из одговарајућих регистара (осим ако друга страна није одговорна за испуњење тих обавеза); у случају апсолутне застарелости; за оне који су предмет поравнања у складу са законом којим се регулише стечајни поступак путем банкротства до окончања стечајног поступка; и по основу спорних и дубиозних потраживања.

Финансирање мера:

Најзахтевнији задатак у смислу обезбеђивања средстава је спровођење Програма за трансформацију Пореске управе. ПР УЈФ је процењено да је потребан износ око 22.000.000 ЕУР. Међутим, потребна средства за реализацију морају да се ревидирају. У складу са препорукама ММФ-е мисије у јулу месецу 2017. године, ревизија Програма за трансформацију је у току и очекује се да ће бити завршена до краја 2017. године. По завршетку ревизије, извршиће се процена потребних средстава. Када се процена заврши, биће оцењено колико је могуће тих средстава осигурати из државног буџета и колико би било неопходно осигурати средстава од стране донатора.

За пројекат "Стварање услова за јачање капацитета лабораторије Управе царина Републике Србије" - укупни трошак процењен је на 250.000 ЕУР (95% из буџета ЕУ и 5% национално суфинансирање) уговором из ИПА 2013. Одржане обуке су биле у организацији *GIZ-a* и *TAIEX-a*.

Кључни изазови:

- ✓ Главни изазови у раду Пореске управе током примене ПР УЈФ повезани су са организационим побољшањима, управљањем људским ресурсима и успостављањем система управљања учинцима. Подмлађивање кадровске структуре Пореске управе и правовремени пренос знања кроз пружање адекватне обуке остају један од највећих изазова за наредни период.

²⁹ *TADAT* – Дијагностичка алатка Пореске управе за процену

- ✓ Главни услов за потпуну примену система *ERIAN* од стране Управе царина је увођење аутоматизованих система увоза и извоза *AIS* и *AES* и њихова даље интеграција са *ERIAN* системом. *AIS* и *AES* систем се реализује кроз ИПА 2013 пројекат од јуна 2017. године

Следећи кораци:

- ✓ Пореска управа је у потпуности посвећена наставку спровођења Програма трансформације Пореске управе, унапређујући и даље своје организационе структуре, пословне процесе и пружање квалитетних услуга пореским обвезницима. У складу са препорукама ММФ-а, ревизија Програма за трансформацију је у току, с обзиром да неки од првобитно постављених рокова нису били реални. Програм трансформације ће бити прегледан и ажуриран до краја 2017. године;
- ✓ Систем *ERIAN* за контролу празних возила ће се анализирати и обезбедити решење за интеграцију са другим системима. Постоје два могућа начина за примену овог система: први - омогућити интеграцију *ERIAN-a* у ИСЦС (Информациони систем царина Србије) са улазним/излазним записима возила. Други је да се омогући интеграција *ERIAN-a* са СЕРП-ом (систематска електронска размена података). Које решење ће бити изабрано, зависи од техничких могућности и потребно је извршити тестирање, као и применити одабрано решење;
- ✓ У децембру 2017. године очекује се завршетак заједничког пројекта "Стварање услова за јачање капацитета лабораторије Управе царина Републике Србије";
- ✓ Биће извршена свеобухватна анализа ризика корупције у царини, укључујући, између осталог: правни оквир, постојеће пословне процесе, процедуре, ИТ системе итд. ;
- ✓ Преобликовање пословних процеса и израда процедура за Одељење за унутрашњу контролу Управе царина;
- ✓ Организовање специјализованих обука, као што су напредне обуке за методе царинских истрага у борби против корупције, као и заједничке обуке, које ће поред царинских службеника, обухватити и запослене у тужилаштву и судовима у области примене кривичних пријава, методе прикупљања доказа у преткривичном поступку, са нагласком на корупцију у царини.

Мера 8 – УНАПРЕЂЕЊЕ КОНТРОЛЕ ПРЕУЗЕТИХ ОБАВЕЗА И УПРАВЉАЊЕ ГОТОВИНОМ

Како би се побољшала контрола посвећености и управљање готовином до краја првог квартала 2018. године, Управа за трезор ће побољшати адекватност одобрених буџетских аранжмана кроз увођење поступака који ће омогућити Министарству финансија да процени поузданост пријављених потреба готовине од стране корисника јавних средстава. Поред тога, до краја 2018. године Управа за трезор предвиђа повећање контроле над вишегодишњим уговореним обавезама. Остваривање горе поменутог је предвиђено са два резултата

Показатељ учинка	2017	2018
Процент смањења одступања између расхода на	Биће накнадно	Биће накнадно

вишегодишње пројекте и одобрених буџета	одређено	одређено
Веродостојност планирања новчаних токова (СИГМА)	Биће накнадно одређено	Биће накнадно одређено

Финансирање мере

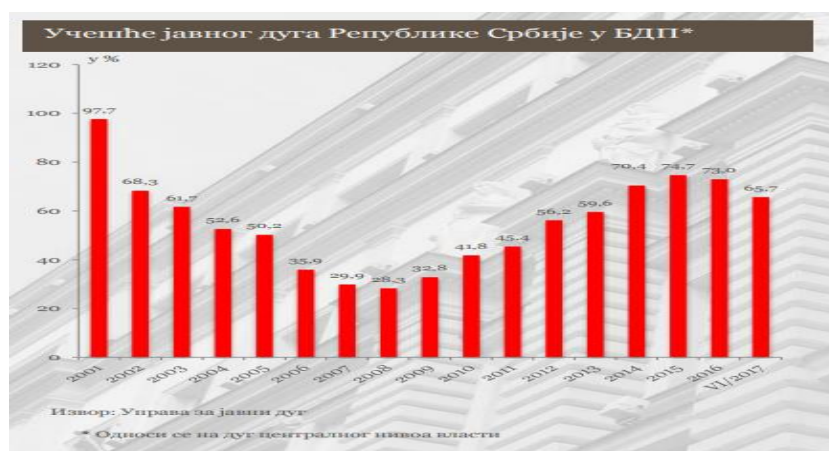
У процесу ревизије Програма која је предвиђена за 2018. годину, процениће се и трошкови планираних активности и биће утврђени извори финансирања.

Следећи кораци

Планира се да дефинисане активности у Акционом плану Програма буду спроведене у 2018. години, што ће бити предмет будућих извештаја.

Мера 9 – УНАПРЕЂЕЊЕ КАПАЦИТЕТА ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ДУГОМ

Путања јавног дуга Републике Србије је преокренута: од 2016. године учешће јавног дуга у БДП-у је смањено, доприносећи укупној стабилизацији јавних финансија. У последње две године, захваљујући фискалним и структурним мерама које је предузела Влада, раст дуга је прво успорен у 2016. години, а по први пут од 2008. године дошло је до смањења учешћа јавног дуга у БДП-у. У првој половини 2017. године настављен је тренд смањења удела јавног дуга у БДП-у. На дан 30. јуна 2017. године јавни дуг централног нивоа власти опао је за 7,3 процентних поена на 65,7 БДП-а.



Графикон 2. : Учешће јавног дуга Републике Србије у БДП-у од 2001-2017³⁰

Током протекле две године спровођења ПР УЈФ, капацитети Управе за јавни дуг (УЈД) побољшани су јачањем људских капацитета, учењем на основу искуства најбољих пракси, а почетни кораци који су спроведени односе се на увођење нове методологије и софтвера.

Наставак јачања УЈД-а је од највеће важности за даље унапређење ефикасности и ефективности управљања јавним дугом у Републици Србији. Од увођења Програма, остварен је велики напредак у повећању просечног доспећа динарских државних хартија од вредности и смањењу трошкова финансирања из овог кредитног извора, што је смањило изложеност ризику рефинансирања.

³⁰ Подаци су изражени за прву половину 2017. године.

Стратегија управљања јавним дугом³¹ дефинише кључне мере за даљи наставак развоја тржишта за државне обвезнице у динарима, јер ће развој овог тржишта створити један од неопходних предуслова за повећање кредитног рејтинга Републике Србије и смањење изложености јавног дуга валутном ризику.

Показатељ учинка	2014	2015	2016	2017
Годишњи трошкови сервисирања јавног дуга (исплате камата) као удео у БДП-у.	2,8	3,1	3,1	2,8
Просечно време доспећа на динарски дуг (године)	1,8	2,1	2,2	2,4

ПР УЈФ предвиђа унапређење правног оквира, административних капацитета и информационих система, што је уједно и био циљ активности које су спроведене. Иако постоји кратко одступање од временског оквира који је планиран ПР УЈФ, у току је спровођење свих седам активности у оквиру ове мере. **У току је израда методологије прилагођене за спровођење дугорочних анализа одрживости јавног дуга.** Развој ове нове методологије додатно ће побољшати рад УЈД, имајући у виду да УЈД тренутно користи стандардне *MTDS* и *DSA*³² моделе за анализу дуга.

Уз подршку *GIZ* пројекта РЈФ, **обука за стандардне моделе ММФ-а за анализу дуга започета је у другом кварталу 2017. године и тренутно је у току.** Представник израелске администрације за управљање дугом представио је модел и методологију анализе одрживости дуга коју Израел користи. Када се развије методологија направљена по мери и сачини модел, адекватна ИТ платформа за управљање ризиком ће се развити и пустити у рад до краја 2020. године.

У току је израда софтвера за управљање јавним дугом. Завршене су прве две фазе.³³ У другом тромесечју 2017. године завршена је друга фаза (фаза заједничког дизајна), у оквиру које је израђена спецификација софтверских захтева и пројектован радни процес организације пројекта. Трећа фаза, фаза развоја софтвера, почела је у јулу 2017. године. Процењује се да ће софтвер за управљање јавним дугом бити успостављен у првом кварталу 2018. године. Увођење софтвера УЈД помоћи ће у превазилажењу највећег оперативног проблема у раду УЈД и унапређењу његових аналитичких капацитета.

Још један важан корак ка даљем развоју тржишта хартија од вредности на локалном нивоу, је увођење система Примарног дилера. Управа за јавни дуг интензивно ради на развоју локалног тржишта и стварању "референтних" емисија државних динарских обвезница као предуслова за увођење примарних дилера.

Мисија ММФ-а, која је одржана у априлу и мају 2017. године, извршила је анализу тренутне ситуације увођења система примарних дилера. Препоруке

³¹ <http://www.javnidug.gov.rs/eng/default.asp?P=27>

³² Стратегија управљања средњорочним дугом и анализа одрживости дуга

³³ Пројекат се реализује уз подршку Шведске агенције за међународни развој (*SIDA*) и под надзором *UNDP-a* који је извршио прву фазу пројекта, на тендеру су одабрани извођачи, домаћи конзорцијум за компанију *Asseco CEE* Србија.

ММФ-а (које се очекује да буду достављене Влади) помоћи ће УЈД да развије систем примарних дилера. Трећа мисија која ће се фокусирати на институционални оквир система примарних дилера и аукција државног дуга одржаће се у октобру 2017. године.

Влада Републике Србије је основала Радну групу (РГ) за ISDA преговоре 2017. године. Чланови РГ су представници Министарства финансија и Народне банке Србије, а они раде са правним саветницима на коначном ISDA распореду који ће бити предложен светским комерцијалним банкама. Очекује се да ће први ISDA распоред бити закључен у последњем кварталу 2017. године.

Што се тиче планираних приватизација и позитивних фискалних резултата, Министарство финансија ће преиспитати тренутни модел улагања ликвидних средстава.

Уредба о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавања о реализацији капиталних пројеката усвојена је у јуну 2017. године. Уредба такође обухвата праћење спровођења пројеката финансираних из кредита. Усвајањем Уредбе побољшава се систем праћења и јача координације активности унутар Министарства финансија. Наредне активности ће се предузимати до краја 2017. и у 2018. години како би се изградиле одговарајући капацитети у Министарству финансија за примену Уредбе. Детаљи о усвојеној Уредби подробније су објашњени у мери 4.

Предвиђено јачање капацитета УЈД је у току. Врши се обука за државне службенике у УЈД. Низ обука је обезбеђена за запослене УЈД током извештајног периода. У сарадњи са Шведском канцеларијом за дугове, GIZ-ом, Светском банком - SECO-ом, ММФ-ом, JVI- Joint Vienna Institute и Израелском службом за управљање дугом, обуке су спроведене у следећим областима:

- операције са финансијским дериватима;
- стратегија управљања дугом;
- анализе одрживости дуга;
- систем примарних дилера.

Финансирање мере

За јачање капацитета УЈД уложено је укупно 80.000,00 УСД. Потребно је додатних 370.000,00 УСД како би се успешно спровеле све активности предвиђене овом мером до 2020. године. Већина средстава потиче од Шведске агенције за међународни развој (SIDA), коју имплементира UNDP. Средства потребна за даље кораке морају се издвојити из државног буџета, подршке ЕУ (укључујући СБС и комплементарну помоћ) и подршке других билатералних донатора.

Кључни изазови

Највећи изазови за спровођење ове мере су:

- ✓ Обезбеђивање средстава за реализацију свих активности, јер је веома тешко издвојити довољан износ средстава само из државног буџета;

- ✓ Глобални ризици везани за курс и кризе на финансијским тржиштима, иако су они ван непосредне контроле УЈД, МФ-а или Владе Србије, али могу утицати на способност да се постигну планирани циљеви.

Следећи кораци

До краја првог квартала 2018. године, прва фаза развоја софтвера би требало да буде завршена. Даље активности ће се предузимати како би се наставио развој методологије за спровођење дугорочних анализа одрживости јавног дуга у циљу финализације до 2020. године.

Мера 10 – УНАПРЕЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРОПИСА И ПРОЦЕДУРА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

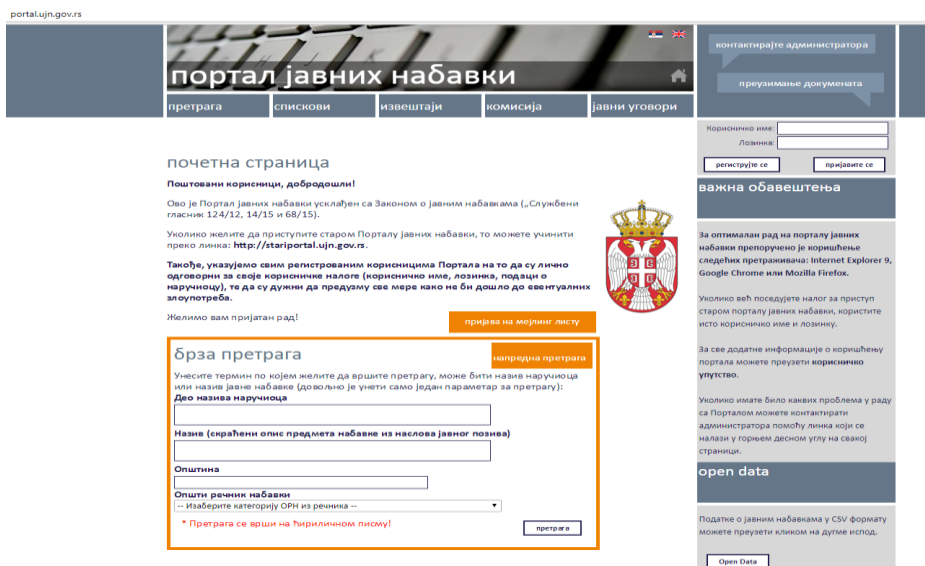
Током протекле две године, развој примарног и секундарног законодавства довео је до повећања транспарентности и ефикасности процедура јавних набавки. Ове активности су предузете како би се комплетирао законски оквир система јавних набавки у Србији.

Три од четири активности у оквиру мере су успешно спроведене. Даље институционално јачање Управе за јавне набавке повећањем броја запослених је одложено и очекује се да ће бити завршено у 2018. години.

Показатељ учинка	2014	2015	2016
Удео ентитета који су објавили планове набавки приватних јавних партнерства на Порталу јавних набавки у односу на укупан број ентитета набавки на Порталу	Није доступно	Није доступно	90%
Просечно време за обављање отвореног поступка јавне набавке (у данима)	77	68	61
Удео завршених поступака набавке у укупном броју поступака набавке	13%	11%	10%
Просечан број понуда по поступку набавке	2,6	2,9	2,9

Последње промене у правном оквиру укључивале су усклађивање националног законодавства са релевантним директивама ЕУ. **Како је планирано, делимично усклађивање је обављено у 2015. години а потпуна усклађеност се очекује до краја 2017. године.**

Транспарентност у планирању јавних набавки повећана је након промена законодавног оквира који је усвојен 2015. године, увођењем обавезе уговорних органа да објављују планове јавних набавки на Порталу јавних набавки (ПЈН). Укупан број уговорних органа који објављују планове набавки на Порталу, достигли су ниво од 90% у 2016. години, премашујући циљ од 85%, како је првобитно планирано Програмом.



Илустрација 4: Званична страница Портала јавних набавки³⁴

Постигнут је напредак у повећању техничких капацитета ентитета ради ефикасније извршење процедура јавних набавки, али даље јачање капацитета Управе за јавне набавке остаје изазов. У 2016. и 2017. години одржане су четири обуке за више од 80 одабраних особа и доносилаца одлука³⁵. Повећан је број овлашћених службеника задужених за јавне набавке. Од 2.300 особа које су првобитно планиране да добију овлашћење. До средине 2017. године, 3.473 лица је добило сертификате, што показује повећање од 51% изнад циљане вредности. Као резултат обуке пружене службеницима за јавне набавке, у комбинацији са другим предузетим мерама, број прекинутих процедура је смањен са 13% у 2014 на 10% у 2016. години.

До средине 2017. године одржано је пет обука/специјализација за представнике полицијских службеника, тужилаца и судија у области јавних набавки. Обухват обука је био изградња капацитета за ефикасније истраге и санкционисање неправилности у поступцима јавних набавки од стране правосуђа.

У току је спровођење процеса институционалног јачања Управе за јавне набавке. Министарство финансија је одобрило повећање броја запослених у УЈН са 28 на 36. Очекује се да ће до коначног усвајања измена административне структуре УЈН и попуњавања нових позиција доћи у 2018. години.

Досадашњи напредак у побољшању укупног система јавних набавки допринело је отварању преговарачког поглавља 5 - Јавне набавке, у децембру 2016. године.

Стратегија развоја јавних набавки 2014 - 2018³⁶ служи као одговарајући стратешки оквир за дугорочни развој система јавних набавки.

³⁴ <http://portal.ujn.gov.rs/Pretraga.aspx?tab=1>

³⁵ Главне теме обука намењене одређеним лицима и доносиоцима одлука обухватале су централизоване јавне набавке и примену оквирних споразума, зелене набавке, форме и методе преговарања у преговарачком поступку, техничку евалуацију понуда, коришћење критеријума економски најповољније понуде, заштиту права у поступцима јавне набавке, као и питања која се односе на коришћење Портала јавних набавки.

³⁶ Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији 2014-2018 и Акциони План за примену Стратегије развоја јавних набавки за 2014-2015, Одлука Владе 05 Но. 404-9896/2014-5, усвојена 30. октобра 2014. Најновији акциони план је Акциони План за Спровођење Стратегије развоја јавних набавки за 2017, Одлука Владе 05 Но. 404-12569/2016

Финансирање мере

Укупно, 40,7 милиона ДИН, односно 331.000 ЕУР је планирано да буде уложено у реализацију активности у оквиру мере 10.

Кључни изазови

Највећи изазови за спровођење ове мере су:

- ✓ Јачање капацитета Управе за јавне набавке;
- ✓ Даље спречавање корупције у поступцима јавних набавки;
- ✓ Унапређење законодавства (потпуна хармонизација са директивама ЕУ) у циљу повећања конкурентности, ефикасности и транспарентности поступака јавних набавки.

Следећи кораци

Нови Закон о јавним набавкама требало би да буде усвојен до краја 2017. године. Обука за именоване особе, доносиоце одлука, полицију, тужиоце и судије ће се наставити током 2018. године. Када се одобри нова организациона структура, УЈН ће наставити процедуру регрутовања како би ангажовала довољан број запослених.

СТУБ IV - ДЕЛОТВОРНА ФИНАНСИЈСКА КОНТРОЛА

Ефикасна финансијска контрола представља кључни корак реформе у успостављању буџетске дисциплине и повећању одговорности у управљању јавним средствима. Напредак овог реформског стуба директно зависи од корисника јавних средстава, који имају законску обавезу да примењују стандарде интерне финансијске контроле и да осигурају капацитете за функцију унутрашње ревизије.

У оквиру овог стуба, Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ) има водећу улогу у промовисању, саветовању и побољшању захтева у области интерне контроле, као и праксе интерне ревизије, односно у пружању помоћи релевантним институцијама унутар овог стуба, да заједнички изграде капацитете унутар своје надлежности.

Програм прати напредак у области интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ) као његов саставни део, али се реформа ове области не сме посматрати као изолована техничка реформа. Пре свега, она је део шире области реформе јавне управе, промена у буџетском систему, као и консолидација досадашњег паралелног система управљања и контроле у оквиру индиректног управљања ИПА фондовима.

Извештај ЕК о напретку Србије, у делу поглавља 32 - Финансијски надзор, наводи да су потребни значајни напори за спровођење управљачке одговорности и интерне контроле на свим нивоима јавне управе и у државним предузећима.

У складу са активностима, у циљу рационализације правилне контроле свих јавних средстава, посебна пажња се усмерава на управљање и контролу претприступних фондова ЕУ и успостављање правне и административне основе за ефикасну контролу.

Мера 11 – УНАПРЕЂЕЊЕ СТРАТЕШКОГ И ЗАКОНОДАВНОГ ОКВИРА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Да би се успоставиле делотворније, ефикасније и економичније процедуре, Влада Републике Србије је усвојила Стратегију развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017 - 2020 (у даљем тексту: Стратегија ИФКЈ) у мају 2017. године, која има за циљ укључивање финансијског управљања и контроле (ФУК) и интерне ревизије (ИР) у целокупни систем управљања у оквиру јавне управе у Републици Србији. То ће се постићи усклађивањем са циљевима политике на институционалном нивоу, које ће омогућити ефикасно процењивање ризика према дефинисаним циљевима и успоставити одговарајуће контроле за управљање ризицима. Одлагање процеса усвајања Стратегије ИФКЈ-а настало је услед неочекиваног дугог процеса консултација са интерним и екстерним

заинтересованим странама. **Након усвајања Стратегије ИФКЈ, Радна група за праћење спровођења Акционог плана Стратегије ИФКЈ је основана у јуну 2017. године**³⁷

Током извештајног периода, свеобухватност законодавног оквира је постигнута 3/5 према проценама напредовања *SIGMA* у области управљања јавним финансијама, које указују на јасну намеру даљег побољшања стратешког и законодавног оквира ИФКЈ од стране Министарства финансија и посебно одговорне јединице за њено спровођење, Централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ).

Показатељ учинка	2015	2016	Прва половина 2017
Комплетност законодавног оквира за интерну контролу СИГМА ³⁸	Није доступно ³⁹	Није доступно ⁴⁰	3/5
Број извештаја интерне контроле (годишњи извештаји корисника јавних средстава о ФУК и ИР достављени (ЦЈХ)	1.000	1097	Није доступно ⁴¹

Побољшања законодавног оквира у области финансијског управљања и контроле (ФУК) предвиђених за четврти квартал 2016. године у ПР УЈФ још нису усвојена, али су спроведене бројне припремне активности, као што су: Смернице за управљање ризицима⁴² које су припремљене и објављене на званичној страници ИФКЈ-а, и представљаће основу за побољшање Приручника за финансијско управљање и контролу; спроведене су консултације са стручњацима *PLAC* пројекта како би се увео концепт управљања неправилностима који ће допринети побољшању законодавног оквира; ЦЈХ је извршила преглед квалитета рада интерне ревизије (ИР) у десет министарстава⁴³ за 2016. годину, која представља припремни рад за измену законодавства како би се спровела контрола квалитета ИР у складу са *IIA* стандардима.

Преглед обухвата проверу испуњености прописаних захтева за оснивање јединица за интерну ревизију, обим ревизије, надлежности и вештине интерних ревизора, функционалну и организациону независност интерне ревизије, повељу интерне ревизије и етички код, познавање стандарда интерне ревизије, стратешких и годишњих планова интерних ревизија, примену методологија интерних ревизија, управљање ризицима у оквиру интерних ревизија, интерне контроле квалитета, потребу за обукама и чланствима у професионалним удружењима у будућности. Овај преглед је заснован на појединачним прегледима које су извршили запослени у Одељењу за интерну контролу и ревизију Министарства финансија (Централне јединице за хармонизацију).

³⁷ У складу са мером 18 Стратегије ИФКЈ

³⁸ Нацрт СИГМА извештаја о Принципима управљања јавне управе

³⁹ Нови СИГМА показатељ који није доступан за 2015. годину

⁴⁰ Нови СИГМА показатељ који није доступан за 2016. годину

⁴¹ Подаци не могу бити представљени на полугодишњем нивоу, јер су засновани на ПФБ годишњим извештајима о ИФКЈ систему

⁴² http://ifkj.mfin.gov.rs/user_data/posts/SZUR.pdf

⁴³ Министарство финансија, Министарство Грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство трговине, Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Министарство рударства и енергетике, Министарство културе и информисања, Министарство здравља, Министарство правде, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство за рад, борацка и социјална питања, Министарство привреде

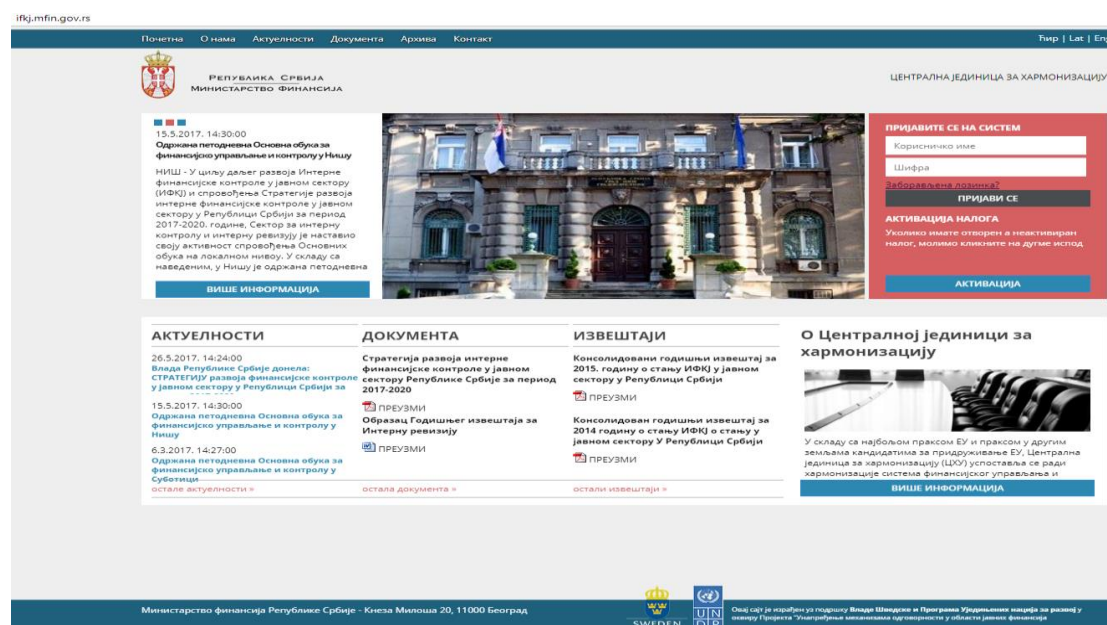
Преглед је достављен министру финансија 30.12. 2016.године и објављен је на Интернет страници Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија.⁴⁴

Препознат је недостатак административних капацитета у ЦЈХ, као одговорној јединици за спровођење циљева ИФКЈ-а, и предложено је повећање броја запослених у нацрту Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места МФ, чије се усвајање очекује до краја 2017. године.

Постојећи капацитети ЦЈХ континуирано су побољшавани кроз учешће запослених на свим релевантним обукама, као и кроз учешће на свим регионалним и међународним конференцијама (*PIC* годишња конференција, *RESPA* конференције, *WB Pem-Pal* конференције, *CEF* едукације и обуке итд.).

Израђен је и тестиран посебан софтвер у циљу прикупљања годишњих извештаја корисника јавних средстава, усклађен са оперативним потребама за анализом и припремом консолидованих годишњих извештаја. Унапређен софтвер ће корисницима јавних средстава омогућити лакши и бржи *on-line* приступ путем електронског подношења годишњих извештаја ЦЈХ-у у електронском формату, те тиме побољшати квалитет достављених података.

Уз унапређени софтвер ЦЈХ ће развити своје извештајне и аналитичке потенцијале. Очекује се да ће софтвер за ЦЈХ бити оперативан у првом кварталу 2018. године. Поред тога, аналитички приступ, садржај и облик Консолидованог годишњег извештаја побољшани су у сарадњи са *SIGMA* консултантима. ЦЈХ наставља са побољшањем система извештавања, у складу са *SIGMA* подршком.



Илустрација 4: Званична интернет страница ЦЈХ (<http://ifkj.mfin.gov.rs/Pocetna.aspx>)

44 Индикатор 8 за 2016. годину Централна јединица за хармонизацију објављује извештај о резултатима свог програма извештаја о квалитету интерне ревизије која покрива најмање 10 министарстава за потребе праћења Секторског реформског уговора је остварен у потпуности. http://ifkj.mfin.gov.rs/user_data/posts/Konsolidovan%20godisnji%20izve%C5%A1taj%20za%202016%20godinu%20o%20stanju%20IFKJ%20u%20Republici%20Srbiji.pdf

Што се тиче планиране активности спољне сарадње у организовању обуке и професионалног развоја за званичнике и државне службенике о ФУК-у и ИР, ЦЈХ још увек разматра различите могуће опције. Комуникација са потенцијалним међународним организацијама и експертима у циљу надоградње постојећих садржаја програма обуке је у току. Процена недостатака ће бити спроведена уз подршку *Tvining* партнера у циљу побољшања система сертификације и професионалног развоја интерних ревизора, кроз приступ који би укључио професионалне организације и академску заједницу у припреми и преношењу знања.

Стратегија ИФКЈ-а штампана је у двојезичном формату у 500 примерака за дистрибуцију на конференцијама и другим догађајима, како би се промовисао нови стратешки оквир концепта ИФКЈ-а.



Стратегија Развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у периоду од 2017-2020

Финансирање мере

Већина активности у вези са мером 11 подржана је, поред редовних буџетских средстава, кроз пројекат *UNDP*-а "Унапређење управљања јавним финансијама" који финансира *SDC*. У 2016. и првој половини 2017. године уложено је око 70.000 УСД у изградњу софтвера и надоградњу званичне интерне странице ЦЈХ, обуке запосених ЦЈХ и ИФКЈ радионицу за подизање свести.

Кључни изазови

Највећи изазови за спровођење ове мере су:

- ✓ Недостатак политичке подршке спровођењу ИФКЈ-а што је резултирало мањим учешћем и разумевањем институционалне важности спровођења интерне финансијске контроле у јавном сектору. ЦЈХ је обавила бројне активности у циљу подизања свести кроз: побољшане активности на званичној интерној страници, дистрибуцију промотивног материјала, обуке по мери за финансијско управљање и контролу (ФУК) за кориснике буџета на централном нивоу власти, организацију и учешће на бројним конференцијама.
- ✓ Свеукупно јачање ЦЈХ-а као покретача промена мора бити признато од стране Владе, јер је у претходном периоду недостајала институционална

подршка и разумевање. Да би се ово превазишло, ЦЈХ је активно организовала разне догађаје за специфичне циљне групе како би се повећала свест (специфичне радионице и обуке за руководиоце и координаторе ФУК о управљању ризицима и одговорности које управљање носи, обуке за ИПА интерне ревизоре, обуке за јединице локалне самоуправе итд.). Поред тога, припремљен је и дистрибуиран изван број публикација (брошуре за ФУК и ИР, Смернице за управљање ризиком, скрипта за ФУК обуку и презентације итд.). Ово се посматра као дугорочно питање које ће захтевати пажњу и рад током остатка периода за извештавање.

Следећи кораци

Даље активности које треба предузети у циљу спровођења Мере 11 су уско повезане са спровођењем Стратегије ИФКЈ 2017-2020, кроз следеће Мере/Активности дефинисане у пратећем Акционом плану:

- ✓ Образовање Радне групе у оквиру Министарства финансија која ће се бавити изазовима финансијског управљања и контроле и интерном ревизијом;
- ✓ Надоградња и ажурирање постојећих методолошких приручника и смерница у складу са најбољом међународном праксом и обезбеђивање одговарајуће видљивости путем интернет странице ЦЈХ;
- ✓ Спровођење процене недостатака у циљу побољшања система сертификације и професионалног развоја интерних ревизора, кроз приступ који би укључио професионалне организације и академску заједницу у припрему обуке и пренос знања кроз *twining* пројекат у првом кварталу 2018. године;
- ✓ Континуирано унапређење стручног знања запослених у ЦЈХ кроз примену најбољих међународних пракси у области ФУК и ИР, учествовањем у најмање две релевантне обуке годишње;
- ✓ Имплементација платформе за е-учење која ће служити за бољу размену знања везаних за ФУК и ИР у четвртм кварталу 2017. године;
- ✓ Побољшати садржај и квалитет консолидованих годишњих извештаја ЦЈХ о интерној контроли који се достављају Влади у другом кварталу 2018. године;
- ✓ Успоставити Радну групу коју предводи ЦЈХ са Министарством државне управе и локалне самоуправе, Министарством привреде, Министарством правде и Управе за јавне набавке, ради бављења координацијом ФУК и ИР у вези са реформама у јавном сектору у Србији кроз међусекторску стратегију у четвртм кварталу 2017. године, као подгрупа Савета за реформу јавне управе;
- ✓ Изменити Правилник и Приручник ФУК да би се ускладио појам управљачке одговорности са принципима доброг управљања и увести функцију управљања неправилностима у оквир ФУК-а у другом кварталу 2018. године;

- ✓ ЦЈХ би требало да ажурира постојеће смернице за спровођење управљања ризицима код корисника јавних средстава у другом кварталу 2018;
- ✓ Увести годишњи извештај о унутрашњој контроли од стране руководиоца корисника јавних средстава у четвртм кварталу 2018. године;
- ✓ Дефинисати континуирани професионални развој интерних ревизора регулативом у четвртм кварталу 2017. године;
- ✓ Регулисати екстерну процену квалитета интерне ревизије корисника јавних средстава уредбом, у трећем кварталу 2018. године.

Мера 12 – УНАПРЕЂЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ

Током година, Влада Србије је обезбеђивала систематичан приступ у спровођењу система финансијског управљања и контроле (ФУК) који доприноси бољем разумевању самог система јавних интерних финансијских контрола. Овакав приступ ће унапредити одговорност за управљање и пренети фокус од законитости и регуларности финансијских трансакција на њихову ефикасност и ефективност.

Просечна Оцена ФУК Системских Елемената по категоријама корисника јавних средстава за 2015 и 2016. годину											
Параметри	Контролно окружење (максимум 60 поена)		Управљање ризиком (максимум 55 поена)		Контролне активности (максимум 50 поена)		Информације и Комуникација (максимум 35 поена)		Праћење, надзор и процена (максимум 35 поена)		ПРОСЕК
	Поени	%	Поени	%	Поени	%	Поени	%	Поени	%	
Корисници јавних средстава											
Просек у РС за 2015	43.3	72.2	38.1	69.3	33.1	66.3	26.0	74.3	17.2	49.2	67.1
Просек у РС за 2016	44.0	73.3	41.2	74.9	33.4	66.7	26.8	76.5	16.9	48.4	69.1

Табела 1: Упоредни преглед просечних оцена појединачних елемената ФУК система за 2015. и 2016. годину

Показатељ учинка ⁴⁵	2015	2016	2017-пп
Просечна оцена елемената ФУК система у РС - COSO моделу	67,1%	69,1%	Н/Д ⁴⁶

Горе наведено је у складу са циљевима нове ИФКЈ Стратегије 2017-2020⁴⁷, која обухвата **принципе COSO оквира**, посебно у погледу подизања свести о финансијском управљању и контроли као интегралном делу процеса управљања са нагласком на управљачкој одговорности, управљању ризицима и оцени квалитета.

⁴⁵Извор података је база података ЦЈХ створена на појединачним годишњим извештајима корисника јавних средстава о систему ИФКЈ; У складу са Законом о буџетском систему, руководиоца организације је дужан да до 31. марта текуће године за претходну годину извештава министра финансија о систему ИФКЈ, а ЦЈХ је задужена за консолидацију појединачних годишњих извештаја

⁴⁶Подаци се не могу приказати на полугодишњем нивоу, јер се заснивају на годишњим извештајима корисника јавних средстава о систему ИФКЈ-а

⁴⁷http://ifkj.mfin.gov.rs/user_data/posts/Strategy%20of%20public%20internal%20financial%20control%20development%20in%20the%20Republic%20of%20Serbia%20for%20period%20of%202017-2020.pdf

Напредак остварен у области финансијског управљања и спровођења контроле током извештајног периода најбоље се одражава кроз процену кључних елемената ФУК-а заснованих на *COSO* моделу.

У оквиру мере 12, постоје два дефинисана резултата без јасних рокова, који се односе на континуирану подршку ЦЈХ, кроз радионице намењене руководиоцима корисницима јавних средстава, ФУК координаторима и Групама задужених за координацију интерне контроле, како би се боље разумео систем управљања и контроле.

У циљу постизања дефинисаних резултата и остваривања напретка у области спровођења ФУК-а, ЦЈХ је у извештајном периоду спровела следеће активности:

- ✓ У мају 2017. године Радна група за унапређење финансијске контроле формирана је одлуком министра финансија. Радна група има за циљ размену информација између организационих јединица Министарства финансија задужених за извршење и контролу буџета и Државне ревизорске институције, као и јачање система контроле јавних средстава и пружања помоћи Преговарачкој групи за поглавље 32 - Финансијски надзор. Радну групу предводи државни секретар Министарства финансија Јелена Стојовић, остали чланови су: представници Сектора за контролу јавних средстава, Сектора за интерну контролу и интерну ревизију, Сектора буџета, Сектора за међународну сарадњу и европске интеграције Министарства финансија, као и представника Државне ревизорске институције. Први састанак Радне групе за унапређење финансијске контроле одржан је 05. јуна 2017. године, а следећи састанак заказан је за крај септембра 2017. године.
- ✓ Петодневне основне обуке о ФУК-у су одржане током седам циклуса за 379 учесника, са унапређеним материјалима за обуку (главне теме: увод у интерну финансијску контролу у јавном сектору, интегрисани оквир унутрашње контроле - *COSO* модел, систем управљања ризицима, систем контроле управљања); три од седам обука одржано је у јединицама локалне самоуправе (градови: Крагујевац, Ниш и Суботица);
- ✓ Подршка руководиоцима корисницима јавних средстава на свим нивоима власти и ФУК координаторима пружена је кроз шест радионица и обука којима је присуствовало преко 200 учесника (главне теме: основни принципи ФУК система, одговорност руководиоца, документовање пословних процеса, процедура израде нацрта, ризик и стратегије управљања ризиком, смернице за управљање ризиком, улога унутрашње ревизије у успостављању процеса управљања ризицима, систем управљања средствима помоћи ЕУ (ИПА) - обука за интерне ревизоре);
- ✓ Током радионица и састанака ФУК координаторима пружена је посебна практична помоћ у изради графикана пословних процеса и у прилагођеним стратегијама за даље спровођење финансијског управљања и контроле у њиховим институцијама;
- ✓ Смернице за управљање ризицима објављене су на интернет страници ЦЈХ⁴⁸, штампане и достављене на адресу ка више од 400 руководиоца,

⁴⁸ http://ifkj.mfin.gov.rs/user_data/posts/SZUR.pdf

- ✓ координатора и других особа задужених за ФУК у својим организацијама;
- ✓ Промотивни материјал о основама ФУК система развијен је како би се ширила свест; 500 брошура је штампано и испоручено корисницима јавних средстава;
- ✓ Материјали за обуку у области финансијског управљања и контроле су ажурирани: књиге за основну ФУК обуку су измењене, одштампане и испоручене ка 379 учесницима ФУК обука; у циљу подизања свести на највишем управљачком нивоу у Влади, министар финансија је свим министрима проследио унапређене књиге о основама ФУК обука; ФУК презентације за потребе обука су измењене на начин да су постале корисније и више усмерене на практичну примену.



Приручници за основну обуку у области ФУК (финансијског управљања и контрола)

Све наведене активности које је предузела ЦЈХ допринеле су подизању свести о значају спровођења ФУК-а, тако да је 82 корисника јавних средстава из буџета поднело годишњи ФУК извештај за 2016. годину ЦЈХ-у, што је повећање од 12% у односу на претходну 2015. годину⁴⁹.

Финансирање мере

Већина активности у вези са мером 12 подржана је, поред редовних буџетских средстава, кроз пројекат *UNDP*-а "Унапређење управљања јавним финансијама" који финансира *SDC*. У 2016. години и првом кварталу 2017. године, уложено је око 40.000 УСД за измену материјала за ФУК обуку и дистрибуцију промотивних ФУК материјала, као и за основну ФУК обуку за јединице локалне самоуправе.

Кључни изазови

Највећи изазови за спровођење ове мере су:

- ✓ Честе институционалне промене и флукуација руководилаца корисника јавних средстава из буџета и координатора ФУК-а смањили су потенцијално побољшање у области финансијског управљања и контроле (ФУК). У циљу смањења овог негативног изазова, ЦЈХ је стално укључивала нове учеснике кориснике јавних средстава кроз своје редовне ФУК обуке, као и кроз своје специјализоване ФУК радионице и

⁴⁹ Извор података је база података ЦЈХ креирана на основу појединачних годишњих извештаја корисника јавних средстава ИФКЈ система

- састанке;
- ✓ Недостатак капацитета ЦЈХ делом је превазиђен именовањем помоћника министра, као и сталним усавршавањем знања запослених у ЦЈХ у области интерне контроле учешћем на домаћим и међународним конференцијама (годишња конференција *PIC-a*, *RESPA* конференције, *WB Pem-Pal* конференције, едукације и обуке ЦЕФ-а итд.). Након што су надлежне власти одобриле нову организациону структуру, ЦЈХ ће наставити процедуру одабира кандидата ради запошљавања нових државних службеника.

Следећи кораци

Даље активности које се морају предузети како би се спровела Мера 12 примењене су у ИФКЈ Стратегији 2017-2020, кроз следеће Мере/Активности дефинисане пратећим Акционим планом:

- ✓ Надоградња и ажурирање постојећих методолошких приручника и смерница у складу са најбољим међународним праксама и обезбеђивање одговарајуће видљивости путем интернет странице ЦЈХ, континуирано, почев од другог квартала 2017. године;
- ✓ Континуирано унапређење стручног знања запослених у ЦЈХ усвајањем најбољих међународних пракса у области ФУК и ИР;
- ✓ Спровођење платформе за е-учење која ће служити за бољу размену знања везаних за ФУК и ИР, у четвртом кварталу 2017. године;
- ✓ Побољшање садржаја и форме упитника ЦЈХ како би се побољшао квалитет аналитичких података које достављају корисници јавних средстава, први квартал 2018. године;
- ✓ Развити смернице о управљачкој одговорности руководиоца објашњавајући улогу појединачних учесника у финансијском управљању и контроли, четврти квартал 2017. године;
- ✓ Развити модел практичне примене ФУК-а који ће бити доступан корисницима јавних средстава за преузимање путем платформе за е-учење на интернет страници ЦЈХ, четврти квартал 2018. године;
- ✓ Организовати радионице за више саветнике о улози финансијског управљања и контроле, континуирано почев од трећег квартала 2017. године;
- ✓ Изменити правила ФУК-а и Приручник, како би се усагласио појам управљачке одговорности са начелима добре управе и увела функција управљања неправилностима у ФУК оквир, четврти квартал 2017. године;
- ✓ Ажурирати и изменити све материјале за ФУК обуку у складу са измењеним прописима ФУК и ИР, први квартал 2018. године;
- ✓ Ажурирати постојеће смернице за спровођење управљања ризицима код корисника јавних средстава, други квартал 2018. године;
- ✓ Кроз платформу е-учења ЦЈХ би требало да обезбеди преузимање модела управљања ризицима, како би се олакшала практична примена од стране корисника јавних средстава, трећи квартал 2018. године.

Поред тога, ЦЈХ ће наставити са активностима везаним за одржавање основних ФУК обука, као и пружање практичне подршке и саветодавних услуга руководиоцима корисницима јавних средстава и ФУК координаторима, током састанака и специјализованих радионица.

Мера 13 – ПОДРШКА УВОЂЕЊУ И ДАЉЕМ РАЗВОЈУ ФУНКЦИЈЕ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ

Законом о буџетском систему је прописано да функционално независна и децентрализована интерна ревизија је обавеза свих институција корисника јавних средстава. Закон дефинише интерну ревизију као активност која обезбеђује независно објективно осигурање и савете руководству, чији је циљ допринос унапређењу пословања организације; то помаже организацији да постигне своје циљеве, својом систематском и дисциплинованом проценом и евалуацијом управљања ризицима, контролама и управљања организацијом.

На централном нивоу, до краја 2016. године, у 80 институција корисника јавних средстава, успостављена је унутрашња ревизија са 281 систематизованом позицијом интерног ревизора, од којих су 230 попуњене. **Ревизија је успостављена у свих 16 министарстава и три фонда обавезног социјалног осигурања.** На нивоу јединица територијалне аутономије и локалних самоуправа, функција унутрашње ревизије успостављена је у 77, са 182 систематизована и 141 попуњеном позицијом интерних ревизора⁵⁰.

Институције корисника јавних средстава које користе средства претприступне помоћи Европске Уније (ИПА фондове) немају тражени број ревизора (минимално 3), али то је део ширег проблема расположивости ревизора, што указује на чинјеницу да ревизија не спада у приоритете управљачких структура институција корисника јавних буџетских средстава. Што се тиче министарстава која су стубови спровођења ИПА, попуњавање јединица интерне ревизије је следеће: у 8 министарстава 1 ревизор је запослен, у 2 министарства 2 ревизора су запослена, а у преосталих 6 министарстава има 3 и више ревизора.

⁵⁰ Што се тиче укупног броја интерних ревизора и јединица ИП, услед децентрализованог система интерне ревизије, као и укупног законодавни оквира, ЦЈХ нема прецизних података.

У складу са Правилником о ИП, интерну ревизију успоставља корисник јавних средстава на један од следећих начина: 1) организовањем одвојене функционално независне организационе јединице за интерну ревизију; 2) организовањем заједничке јединице за интерну ревизију на предлог два или више корисника јавних средстава; 3) обављањем интерне ревизије од стране јединице за интерну ревизију другог корисника јавних средстава, на основу уговора. Одвојена функционално независна организациона јединица за интерну ревизију у оквиру корисника јавних средстава биће успостављена у следећој ситуацији: 1) од стране директних корисника буџета на централном нивоу власти који имају индиректне буџетске кориснике у оквиру своје надлежности; 2) од стране министарстава; 3) у аутономним покрајинама, граду Београду и градовима; 4) унутар корисника јавних средстава који имају више од 250 запослених. Јединица за интерну ревизију не може имати мање од три интерна ревизора. Тиме ће број интерних ревизора одредити корисник јавних средстава интерним општим актом, на основу процене ризика, обима и сложености пословних процеса, висине расположивих средстава и броја запослених.

Међутим, Правилник о раду ИП дефинисао је одређене изузетке у следећим ситуацијама: 1) ако не постоје услови за организовање јединице за интерну ревизију, активности јединице за интерну ревизију може обављати интерни ревизор запослени код корисника јавних средстава; 2) код индиректних корисника буџета који нису успоставили интерну ревизију на један од три прописана начина, активности интерне ревизије врши јединица интерне ревизије надлежног директног буџетског корисника.

Поред горе наведених изузетака, постоје и неке опште институционалне промене које утичу на укупан број корисника јавних средстава, па тако и на број интерних ревизора и број јединица интерне ревизије, попут: измене Закона о министарствима и другим посебним организацијама, промене у надлежностима корисника јавних средстава, промене у броју запослених у организацијама на основу ажурирања унутрашње систематизације итд.

<i>Показатељ учинка⁵¹</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Број препорука за интерну ревизију за побољшање пословања	4.916	5.901	6.167	Није доступно ⁵²

Како би се повећало истинско разумевање улоге и сврхе интерне ревизије у извештајном периоду, **ЦЈХ је организовала практичне обуке за обављање интерне ревизије код 52 корисника јавних средстава за 88 кандидата за добијање звања сертификованог јавног ревизора у јавном сектору.** Теоријски део седмодневне обуке за интерну ревизију укључио је 132 запослена корисника јавних средстава. У три испитна периода, испит је положило 70 кандидата, чиме су добили звање овлашћеног јавног ревизора у јавном сектору. **До средине 2017. године, укупно 348 интерних ревизора је овлашћено за рад у јавном сектору.** Током извештајног периода, број интерних ревизора на локалном нивоу повећао се за 17, а у Канцеларији за ревизију система управљања средствима ЕУ за 4 интерна ревизора.

У оквиру сарадње са пројектом "Унапређење управљања јавним финансијама" *UNDP-a*, финансираног од стране *SDC-a*, одржана је обука за руководиоце јединица локалне самоуправе у области финансијског управљања и контроле, интерне ревизије и програмског буџета и дводневна радионица за руководиоце јединица интерне ревизије на тему "Смернице за управљање ризицима" за 30 учесника. Уз подршку консултаната из Центра за политичке и правне савете (*PLAC*) одржана је једнодневна радионица "Улога интерне ревизије у успостављању процеса управљања ризиком" за 33 учесника.

У циљу обухвата ревизија пројеката финансираних од стране ЕУ, ЦЈХ је у сарадњи са Сектором за управљање средствима ЕУ Министарства финансија и Државне ревизорске институције, организовао је тродневну радионицу "ИПА систем претприступне помоћи (ИПА)" за 30 учесника.



Радионица ИПА Систем претприступне помоћи (ИПА)"

⁵¹ Извор података је база ЦЈХ креирана на појединачним годишњим извештајима корисника јавних средстава о систему ИФКЈ. У складу са Законом о буџетском систему, руководиоца ЦЈХ је дужан да до 31. марта текуће године за претходну годину извести министра финансија о систему ИФКЈ, а ЦЈХ је задужена за објављивање консолидованих годишњих извештаја о Статусу интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији

⁵² Подаци се не могу представити на полугодишњем нивоу, јер се заснивају на годишњим извештајима корисника јавних средстава о систему ИФКЈ.

Финансирање мере

Већина активности у вези са мером 13 подржана је, поред редовних буџетских средстава, кроз пројекат *UNDP-a* "Унапређење управљања јавним финансијама" који финансира *SDC*. У 2016. и првој половини 2017. године уложено је око 20.000 УСД за потребе организовања две конференције ИП и ИПА обуке за ревизију. Осим тога, подршка је добијена од стране пројекта *PLAC*.

Кључни изазови

- ✓ Због ниског нивоа компетентности интерне ревизије ИПА корисника, ЦЈХ је предузела бројне активности у виду конференција, састанака и обука, заједно са Канцеларијом за ревизију система управљања средствима ЕУ, Сектором за управљање средствима ЕУ и Сектором за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ Министарства финансија, у циљу побољшања вештина и знања интерних ревизора.

Следећи кораци

Наредне активности које треба предузети у циљу спровођења Мере 13 утврђене Стратегијом ИФКЈ 2017-2020, кроз мере/активности дефинисане у пратећем Акционом плану:

- ✓ Организовање заједничких семинара са Сектором за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ и Сектором за управљање средствима ЕУ, ради размене искустава у области развоја финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у коришћењу претприступних фондова ЕУ (ИПА), најмање једном годишње;
- ✓ Организовање састанака за размену искустава интерних ревизора из институција корисника ИПА, Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ и ЦЈХ, једном годишње;
- ✓ Спровођење процене недостатака у циљу побољшања система сертификације и професионалног развоја интерних ревизора, путем широког приступа укључивању професионалних организација и академске заједнице у припрему и вршење обуке, први квартал 2018. године;
- ✓ Развијање смерница за успостављање функције интерне ревизије код мањих корисника јавних средстава, у вези са организовањем заједничких јединица за интерну ревизију, четврти квартал 2018. године.

Мера 14 - ДОДАТНО ЈАЧАЊЕ ЗАКОНОДАВНОГ ОКВИРА, ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ И ОПЕРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА РЕВИЗИЈУ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА СРЕДСТВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Мера 14 се односи на усвајање одговарајућег правног оквира, спровођење функционалне анализе у циљу побољшања организационих капацитета Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ, као и додатног

развоја административних капацитета Канцеларије до краја трећег квартала 2017. године⁵³.

<i>Показатељ учинка</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>Прва половина 2017</i>
Број налаза високог и средњег ризика у Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ од стране ревизора ЕК	4	4	5	Није доступно ⁵⁴

Током извештајног периода, све три планиране активности су реализоване у складу са временским оквиром ПР УЈФ, поред усвајања правног акта за (ре)институционализацију Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ.



Графикон 2. – Приказ активности спроведених у оквиру мере 14 за период од децембра 2015. – јуна 2017. године

Нацрт правног оквира за (ре)институционализацију Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ припремљен је у јануару 2016. године, али усвајање је одложено због техничке владе. Успостављањем нове Владе, у јуну 2017. године, дошло је до измене институције као предлагача закона и подзаконских аката⁵⁵ под којим би била основана Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ. Надлежност је прешла са Министарства за државну управу и локалну самоуправу на новоосновано Министарство за европске интеграције, а очекује се да се законски оквир усвоји до краја 2017. године, који би био на снази од 01. јануара 2018. године.

Почетком 2016. године, функционалну анализу у циљу побољшања капацитета и повећања функционалности Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ, извршили су национални органи у оквиру ИПА структуре⁵⁶, у складу са Оквирним споразумом за ИПА II, као и у складу са анализом обима посла, и окончали је пре истека рока утврђеног Програмом реформе УЈФ (први квартал 2017. године). Препоруке горе поменуте Функционалне анализе служиле су као основа за припрему правних аката за (ре)

⁵³ Канцеларија је основана 2011. године. Линк ка Оквирном споразуму за ИПА II: <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/104/105/106/246/FWA%20Serbia.pdf>

⁵⁴ Подаци за полугодишњи период нису доступни.

⁵⁵ две Уредбе: Уредба о оснивању РТ и Уредба о именовању РТ.

⁵⁶ У јануару 2016. године, НАО, директор Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ и НИПАЦ су обавили функционалну анализу Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ.

институционализацију Канцеларије, а анализа обима посла обезбедила је основе за повећање планирања запослених у складу са захтевима ИПА II регулативе.

Пројекат техничке помоћи "Подршка изградњи капацитета Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ", финансиран од стране Делегације ЕУ у Србији, значајно је допринео даљем побољшању ревизорских процедура и техничких спецификација за развој софтвера за ревизију, као и изградњу административних капацитета, организовањем 10 радионица (пројекат је започео 2014. године са 5 ревизора, а завршен је у јулу 2016. године са 17 ревизора⁵⁷).

Организациони, технички и административни капацитети Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ **такође су побољшани у складу са захтевима Европске комисије**, чиме се повећава функционалност за спровођење ревизорских активности. У 2016. години Канцеларија је попунила око 85% слободних радних места. У складу са препорукама најновије верзије анализе обима посла, Канцеларија је ангажовала одговарајући број компетентних државних службеника. Данас, Канцеларија има 27 државних службеника, од којих је 25 запослено на неодређен временски период, и два радника ангажована уговором. Постоји седам овлашћених интерних ревизора, а три су у процесу сертификације. Остварена је циљана вредност пуног капацитета Канцеларије.



Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2016. годину подржава напредак "постигнут у јачању институционалних и оперативних капацитета Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ, посебно кроз именовање директора који поседује адекватну компетентност, знање и искуство у области ревизије".⁵⁸

Финансирање мере

За реализацију мере 14 Канцеларија је планирала и утрошила 59.000 ЕУР за ангажовање нових радника из државног буџета. За даље јачање административних капацитета, Канцеларија је припремила предлог пројекта у износу од 300.000 ЕУР, а помоћ разних донатора се разматра.

Кључни изазови

Највећи изазови су повезани са следећим:

- ✓ Недостатак адекватне политике задржавања кадрова, имајући у виду потребу за спречавање одлива кадрова кроз системске реформе у

⁵⁷ Укупан број ревизора Канцеларије, који су имали користи од наведеног пројекта.

⁵⁸ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

управљању људским ресурсима. Тренутно, међу запосенима Канцеларије нема измена, а тема се генерално разматра за ИПА структуру;

- ✓ Одлагање усвајања предложеног законодавног оквира за (ре) институционализацију Канцеларије. Надлежност предлагача законодавног оквира је пребачена на новоосновано Министарство за европске интеграције, а усвајање се очекује до краја 2017. године.

Следећи кораци:

- ✓ Додатно јачање административних капацитета Канцеларије како би се пружиле релевантне препоруке за ИПА структуру за побољшање децентрализованог/индиректног управљања претприступним фондовима ЕУ, као и за реализацију програма и пројеката финансираних из ИПА фондова;
- ✓ Усвајање и примена законодавног оквира за (ре)институционализацију до краја 2017. године у складу са препорукама ЕК, за које се очекује да ће бити на снази од 01. јануара 2018. године, и осигуравање основе за даље јачање административних капацитета Канцеларије.

Мера 15 - УНАПРЕЂЕЊЕ УПРАВЉАЊА НЕПРАВИЛНОСТИМА, КООРДИНАЦИЈЕ И САРАДЊЕ НА СУЗБИЈАЊУ ПРЕВАРА И ЗАШТИТЕ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Управљање неправилностима и координација борбе против превара у односу на средства ЕУ релевантна је и важна како за интересе Републике Србије тако и за интересе Европске комисије.

Сходно томе, Одељење за буџетску инспекцију (у даљем тексту: БИ) и Група за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ (у даљем тексту АФКОС) су одговорни за спровођење ове мере. Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Министарства финансија (у даљем тексту: МФ) од 21. јануара 2016. године, формиран је Сектор за контролу јавних средстава који се налази под директном одговорношћу министра финансија, а који чине БИ, АФКОС и Група за јавне набавке.

Закон о буџетском систему (у даљем тексту: ЗБС) је измењен и допуњен у децембру 2016. године,⁵⁹ обезбеђујући шири обим одговорности и потребну правну основа како за БИ, тако и за АФКОС. Према тим изменама и допунама ЗБС, рад БИ (члан 90.) сада се заснива на Програму рада који се сачињава првенствено на основу пријава, представки, приговора и захтева за вршење инспекцијске контроле пристиглих од органа, организација, правних и физичких лица, док се у претходном периоду рад БИ спроводио на основу Плана рада у којем је није била направљена јасна разлика између рада и функције БИ и интерне ревизије. Изменом и допуном члана 68б ЗБС, АФКОС

⁵⁹ Службени гласник РС", број 99/16

поред координативне улоге, АФКОС има и надлежност за спровођење административних провера.

Израђена је Стратегија за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ у Републици Србији за период 2017-2020 (у даљем тексту: Стратегија против превара) и тренутно је у процесу усвајања. (Стратегија и Акциони план за њено спровођење донети су на седници Владе 26.октобра 2017. године и објављени у „Службеном гласнику РС”, број 98 од 3. новембра 2017.) Стратегија је први стратешки документ у Републици Србији који се на свеобухватан начин бави заштитом финансијских интереса ЕУ тако што одређује области примене, повезујући широк опсег јавних органа и институција које доприносе ефикаснијем управљању идентификованим неправилностима и кривичном гоњењу починилаца кривичних дела путем сарадње и размене релевантних информација.

Организоване су обуке, радионице, студијске посете за запослене Сектора које су допринели унапређењу функција БИ и АФКОС-а. Обуке су организоване у сарадњи и уз подршку: *OLAF, DIS III, GIZ-a, UNDP, USAID, CEPOL, PARAGRAF, OSCD-a*, ММФ и Службе за управљање кадровима Владе Републике Србије и *TAIEX-a*.

Током извештајног периода запослени у АФКОС-у су учествовали на следећим обукама: АФКОС Семинар 2016, Радионица *ARACHNE-IT* алат, Презентација о приручницима за управљање ризицима, Семинар о обуци *IMS-a* о типологији превара и других неправилности везано за ИПАРД пројекте, Етика и интегритет запослених у јавном сектору, АФКОС Семинар 2017, почетак имплементације новог Закона о општем управном поступку, Програма размене *CEPOL*.

Током извештајног периода, запослени у БИ су учествовали на следећим обукама: Буџетско рачуноводство и финансијско планирање; делотворније инспекције; радионице за јавне набавке; критеријуми за економски најповољније понуде у пракси са примерима; ММФ ФАД-ова Мисија техничке помоћи у Србији - Радионица за разматрање трошкова; етика и интегритет запослених у јавном сектору; лобирање у ЕУ - дипломатска пракса; радионица - припрема Извештаја о спровођењу и унапређењу Програма реформе управљања јавним финансијама.

<i>Показатељ учинка</i>	<i>2014</i>		<i>2015</i>		<i>2016</i>		<i>Прва половина 2017</i>	
	<i>БИ</i>	<i>АФКОС</i>	<i>БИ</i>	<i>АФКОС</i>	<i>БИ</i>	<i>АФКОС</i>	<i>БИ</i>	<i>АФКОС</i>
Број обављених контрола	21	-	19	1	21	3	6	-

Повећање броја запослених допринеће ефикаснијем и функционалнијем раду Сектора за контролу јавних средстава, у смислу повећања броја извршених

контрола у односу на број примљених представки, пријава и захтева за контролу, што ће утицати на бољу заштиту како финансијских интереса ЕУ, тако и бољу заштиту националних интереса.

Од јануара 2017. године БИ и АФКОС имају могућност да преко званичне интернет странице МФ-а, електронским путем примају пријаве неправилности у поступању са средствима ЕУ, представке, пријаве, приговоре и захтеве за контролу чиме је омогућено брже поступање по истима.

На овај начин поједностављује се поступак пријављивања и пружа могућност свима који имају неку информацију о неправилности да је анонимно проследи.

Финансирање мере

Мера је финансирана редовним средствима националног буџета. Обуке су организоване у сарадњи и уз подршку: *OLAF, TAIEХ, DIS III* пројекат из ИПА, *GIZ, UNDP, USAID, CEPOL, PARAGRAF, OSCD*, ММФ и Службе за управљање кадровима Владе Републике Србије. Износ који је неопходан за новозапослене биће предвиђен буџетом за 2018. годину.

Кључни изазови

- ✓ **Недовољан број запослених за обављање свих предвиђених функција.** Према Вертикалној функционалној анализи МФ коју је извршила Светска банка у 2016. години, уочена је разлика у броју потребних и постојећих кадрова у Сектору за контролу јавних средстава. У складу са Одлуком о максималном броју запослених у јавном сектору 2017. године, МФ је припремило измене Правилника о повећању броја запослених који раде при БИ за 10 особа и који раде при АФКОС-у за 5 особа. Очекује се да ће ово повећање броја запослених додатно повећати позитиван тренд идентификовања и пријављивања неправилности везаних за коришћење националних средстава као и ЕУ фондова.
- ✓ **Одложено усвајање Стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017.-2020. година.** Разлози који су довели до кашњења у усвајању Стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017.-2020. су свеобухватни и првенствено се односе на унутрашњу организациону јединицу и организацију рада у вези са неправилностима Одлагање усвајања Стратегије такође је у одређеној мери проузроковано додатном комуникацијом са надлежним институцијама у Републици Србији и Европској комисији. Јавна расправа о Стратегији за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017.-2020. година и Акциони план за њено спровођење, одржана је у мају 2017. године. Извештај о јавној расправи објављен је на интернет страници МФ-а. Није било додатних коментара и очекује се да ће Стратегија бити усвојена до краја октобра 2017. године. (Стратегија и Акциони план за њено спровођење донети су на

седници Владе 26. октобра 2017. године и објављени у „Службеном гласнику РС” број 98 од 3. новембра 2017.)

Следећи кораци:

Најинтензивнији период за реализацију активности предвиђених овом мером је крај 2017. године и први квартал 2018. године.

- ✓ Потписивање Споразума о административној сарадњи (ACA) између МФ и Европске канцеларије за борбу против превара (OLAF) је у плану до краја 2017. године и у овом тренутку се одвијају додатне интерне консултације у оквиру институција Републике Србије.
- ✓ Усвајање Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима БИ планирано је до краја октобра 2017. године. Циљ овог документа је успостављање ефикасног система планирања контроле на нивоу Републике Србије који омогућава потпуни законски мандат за БИ. Постојећа Уредба о ауторизацији и раду БИ датира из 2007. године и измене и допуне ће бити донете у наредном периоду.
- ✓ На крају, у првом тромесечју 2018. године ће се припремити методологија БИ. Буџетска инспекција при МФ ће бити задужена за потпуну хармонизацију и координацију између БИ и буџетских инспектора локалне самоуправе, као и БИ и покрајинских буџетских инспектора. Тачније, методологија ће прописати једнообразне стандарде и поступак вршења инспекцијских контрола.

СТУБ V – РАЧУНОВОДСТВО, НАДГЛЕДАЊЕ И ФИНАНСИЈСКО ИЗВЕШТАВАЊЕ

Пети Програмски стуб односи се на покривеност и квалитет извештавања о извршењу буџета и постепени и систематски прелазак на обрачунско рачуноводство на основу *IPSAS*⁶⁰ стандарда. Водећа институција одговорна за остваривање ових циљева је Министарство финансија - Управа за трезор.

Ове обавезе у великој мери проистичу из захтева преговарачког поглавља 17 - Економска и монетарна политика, док је релевантни скуп мера укључен у усвојени Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА)⁶¹.

Укључивање индиректних корисника буџета у систем извршења буџета Управе за трезора ће обезбедити побољшану контролу њихове наменске потрошње, доприносећи остваривању једног од кључних циљева Програма реформе УЈФ, побољшана покривеност и квалитет извештавања о извршењу буџета.

Промена основа рачуноводства према примени рачуноводствених међународних стандарда, кроз пет фаза, доприносиће пружању потребних информација о покривености фискалних извештаја и биланса стања. Сходно

⁶⁰ *IPSAS* – Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор.

⁶¹ Друга ревидирана верзија НПАА усвојена на седници Владе 18 новембра 2016. године. Линк ка документу: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npa/NPAA_2016_revizija_srp.pdfhttp://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npa/NPAA_2016_revizija_srp.pdf

томе, то ће довести до даљег унапређења управљања јавним средствима и транспарентније буџетске политике.

Мера 16 - УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА И КВАЛИТЕТА ИЗВЕШТАВАЊА О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА

Када је припремљен ПР УЈФ, препознато је да је један од најважнијих изазова у вези са извршењем буџета повећање покривености индиректних буџетских корисника и побољшање праћења и извештавања о јавним предузећима и дуговањима. Очигледни недостаци везано за транспарентност и свеобухватност буџета захтевали су даље напоре на побољшању оквира фискалног извештавања, како би се оно боље ускладило са препорученим међународним праксама.

Од четири активности које су планиране да буду завршене у извештајном периоду, три активности су у потпуности спроведене док се једна још увек одвија. Кашњење у примени изазвано је кашњењем законодавних активности, због техничких разлога.

<i>Показатељ учинка</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Удео буџетских организација укључених у консолидовани финансијски извештај	Накнадно ће бити одређено	
Квалитет годишњег финансијског извештавања о коришћењу јавних финансија (<i>SIGMA</i> , на основу ревизорског мишљења ВРИ)	Накнадно ће бити одређено	

Покривеност и квалитет извештавања о извршењу буџета и фискалним извештајима побољшавају се у неколико корака. Извршење буџета Републике Србије врши се преко информационог система Управе за трезор. Корисници буџета се повезују са овим системом и управљају финансијским и оперативним процесима, на основу своје надлежности, путем услуга и подршке коју пружа Управа за трезор. Побољшање покривености и квалитета извештавања огледа се у следећим достигнућима:

- ✓ Дана 01. јануара 2016. године, укупно је 247 индиректних буџетских корисника интегрисано у систем извршења буџета, како је планирано. Конкретније, нови корисници су судови, тужиоци и правосудне институције.
- ✓ У циљу даље интеграције индиректних буџетских корисника извршена је потпуна анализа административних и техничких капацитета. Анализе се фокусирају на установе социјалне заштите, установе културе и установе за извршење кривичних санкција.
- ✓ С обзиром на то да проширена покривеност захтева модернизацију и надоградњу ИТ система, информациони систем Управе за трезор се континуирано побољшава. У том смислу, подршка ЕУ кроз

претприступне фондове омогућила је успостављање секундарног/резервног центра за складиштење података.⁶² Наиме, тренутно је у току тестирање побољшаног информационог система за извршење буџета.

Постигнут је значајан напредак у припреми и објављивању консолидованих извештаја о јавним предузећима. Министарство привреде је на свој званичној интернет страници припремило и објавило Прелиминарну анализу пословања јавних предузећа за период од 01. јануара до 31. децембра 2016. године⁶³. Прелиминарна анализа извршена је на основу достављених кварталних извештаја о реализацији годишњих планова пословања јавних предузећа за одговарајући период. Коначна анализа пословања вршиће се након достављања годишњих финансијских извештаја за 2016. годину, а јавна предузећа су обавезна да их доставе Агенцији за привредне регистре најкасније до 30. јуна текуће године, односно до 31. јула за консолидоване финансијске извештаје.

Министарство привреде је на интернет страници припремило и објавило анализу пословања јавних предузећа за период од 01. јануара до 31. марта 2017. године. Анализом су обухваћени планирани и спроведени пословни показатељи јавних предузећа која су имала сагласност оснивача за пословни програм за 2017. годину, до рока за достављање извештаја. Крајњи рок за достављање кварталних извештаја јавних предузећа за период од 01. јануара до 30. јуна 2017. године је 31. јул 2017. године, а након обраде извештаја, обавиће се и анализа за наведени период.

Праћење и извештавање о доспелим неизмиреним обавезама је побољшано проширењем система *RINO*⁶⁴ које је укључило обавезе „јавног сектора“ према „јавном сектору“ (почев од 01. јануара 2016. године). Управа за трезор је припремила и издала циркуларни подсетник свим буџетским корисницима о њиховој обавези да региструју уговоре у *RINO* и *FMIS* системе, чим се уговори потпишу.

Планирано је спровођење Анализе и унапређење система казни за неизвршење прописане финансијске контроле до краја 2016. године. Ова активност је такође предвиђена Стратегијом за трансформацију Пореске управе. Упркос кратким одлагањима, 20. јуна 2017. године одржан је први састанак оперативног тима који је покренуо анализу. На основу закључака који ће бити дефинисани у анализама, предлажу се амандмани на Закон. Надзор над применом Закона о роковима за испуњавање финансијских обавеза у комерцијалним трансакцијама за привредне субјекте врши Пореска управа, док Одељење за буџетску инспекцију Министарства финансија врши надзор над корисницима јавних средстава. **Правилник о начину и поступку вршења надзора⁶⁵ је усвојен.**

62 ИПА 2013 пројекат – Набавка робе неопходне за имплементацију секундарног / резервног центра за складиштење података Управе за трезор.

63 Индикатор 6.2 утврђен за 2017. годину Секторског реформског уговора за Сектор реформе јавне управе - Припремљен је и објављен консолидовани годишњи извештај о пословању јавних предузећа Линк ка документу: <http://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2017/05/Konacna-Analiza-Poslovanja-JP-2016.pdf>

64 Веб апликација и упутства за *RINO* систем: <https://www.trezor.gov.rs/rino-cir.html>

65 Правилник Пореске управе, Службени гласник РС, Бр. 54/16, линк ка документу:

<file:///C:/Users/sanja.amanovic/Downloads/pravilnik%20o%20komercijalnim%20transakc..pdf>; <file:///C:/Users/sanja.amanovic/Downloads/pravilnik%20o%20komercijalnim%20transakc..pdf> i Правилник Одељења Буџетске инспекције, Службени гласник РС, Бројеви: 119/12 и 68/15, линк ка документу:

Казнене одредбе Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама спроводе Економски и прекршајни судови, у зависности од предмета надзора. Током 2016. године Пореска управа је добила 53 обавештења за које су надлежни порески инспектори покренули захтев за прекршајни поступак. Одељење за буџетску инспекцију је током 2016. године издало 252 одлуке о привременој обустави преноса одговарајућег дела пореза на доходак и пореза на добит јединицама локалне самоуправе.

Наведени циљеви су такође предмет пројекта "Реконструкција и оптимизација јавне управе у Србији"⁶⁶, вертикалне функционалне анализе Министарства финансија, коју води Светска банка, као и Меморандума о економским и финансијским политикама (МЕФП), који предвиђа преглед економских мера које Влада Републике Србије и Народна банка Србије намеравају да примене у оквиру *stendbaj* (проширеног) аранжмана са ММФ-ом. Напредак у овој области представљен је у оквиру првог извештајног периода Програма реформе УЈФ.

Управа за трезор тренутно успоставља Централни регистар фактура. У централном регистру фактура врши се регистровање фактура издатих од стране поверилаца у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и привредних субјеката, односно између субјеката јавног сектора, у којима су дужници субјекти јавног сектора који плаћања врше преко рачуна који се воде код Управе за трезор, а по успостављању техничко-технолошких услова (II фаза) регистроваће се фактуре издате од стране поверилаца у тим комерцијалним трансакцијама, осталим субјектима јавног сектора, дужницима, који плаћање врше преко рачуна који се воде код банака.

Финансирање мере

ПР УЈФ не указује на износ за финансирање активности, пошто се многе од њих спроводе уз подршку мисија ММФ-а и Светске банке и на основу сопствених капацитета Министарства финансија.

Кључни изазови

Највећи изазови за спровођење ове мере су:

- ✓ Административни и технички капацитети индиректних буџетских корисника који се повезују са системом извршења буџета. У циљу превазилажења ових изазова, Управа за трезор даје детаље о ИТ техничким захтевима који су неопходни за повезивање са системом извршења буџета и обуком за индиректне буџетске кориснике.

Следећи кораци

Културне установе и казнени заводи ће бити укључени у систем извршења буџета 01. јануара 2018. године.

[http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/podzakonski%20akti/2015/Pravilnik%20RINO%20\(63206\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/podzakonski%20akti/2015/Pravilnik%20RINO%20(63206).pdf)

[http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/podzakonski%20akti/2015/Pravilnik%20RINO%20\(63206\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/podzakonski%20akti/2015/Pravilnik%20RINO%20(63206).pdf)

⁶⁶ ИПА2014 пројекат – Оптимизација и Реструктурирање Јавне управе у Републици Србији, финансиран од ЕУ, и спроведен од Светске банке.

Мера 17 – ПОСТЕПЕН И СИСТЕМАТСКИ ПРЕЛАЗАК НА ОБРАЧУНСКО РАЧУНОВОДСТВО

Власти активно спроводе транспарентност јавних финансија и због тога се залажу за усвајање обрачунских рачуноводствених *IPSAS* стандарда. Ово је важан корак, у складу са препорукама међународних институција, укључујући ММФ-а и Светске банке, за припрему финансијских извештаја у складу са *IPSAS* стандардима. Промене у рачуноводственој основи и примени међународних стандарда доприносе пружању неопходних информација на којима ће се фискална политика заснивати, обим фискалних извештаја и биланса стања, и додатно побољшати управљање јавним финансијама, као и транспарентнија буџетска политика.

Ова мера обухвата 14 активности. Три од седам активности планираних током извештајног периода су у потпуности спроведене, док су четири у току.

Показатељ учинка	2014	2015	2016	Прва половина 2017
Обим у коме се готовински токови прате и прогнозирају	Није доступно	A ⁶⁷		
Степен усклађености националних рачуноводствених система са <i>IPSAS</i> стандардима (процент стандарда уведених у национални рачуноводствени систем)	Није доступно	Није доступно		

Током извештајног периода предузети су следећи кораци за усвајање *IPSAS* стандарда:

- ✓ Анализа недостатака у текућој пракси рачуноводства и *IPSAS* стандардима за обрачунско рачуноводство спроведена је 2016. године уз техничку помоћ ММФ-а.
- ✓ Упутства се развијају са конкретним корацима који ће се предузети како би се комплетно прешло на обрачунско рачуноводство у државном сектору.
- ✓ Спровођење пројекта Светске банке "Техничка помоћ у реформи рачуноводства у јавном сектору", који финансира Швајцарски државни секретаријат за економска питања (*SECO*), је започет и трајаће до 2019. године. Пројекат ће подржати постепену примену међународно прихваћених рачуноводствених стандарда у складу са *IPSAS*.
- ✓ Припремљен је Извештај о побољшању финансијског извештавања у јавном сектору. Овај извештај оцењује институционални оквир за рачуноводство у јавном сектору, као и јаз између јавно прихваћених рачуноводствених принципа у јавном сектору Републике Србије и *IPSAS*.

Нацрт Одлуке о оснивању Савета за утврђивање рачуноводствених стандарда састављен је 2016. године, али његово усвајање зависи од измена и допуна

⁶⁷ Година у којој је објављена процена PEFA (период процене 2011-2013).

Закон о буџетском систему које се очекују до краја 2017. године. Нацрт Одлуке предвиђа да ће Савет бити састављен од представника из редова рачуноводствене струке у јавном сектору, академске заједнице и државних тела са централног и локалног нивоа, укључујући и представника ДРИ као посматрача. Оснивање Савета допринеће даљем усаглашавању са међународним стандардима у овој области.

Припрема рачуноводствених политика у складу са *IPSAS* 1, 2, 3, 5, 14, 24, као и побољшање ИТ система за подршку обрачунском рачуноводству још није готова због кашњења у процесу усвајања *IPSAS* стандарда, које се очекује у 2018. години. Кашњење је проузроковано техничким питањима везаним за превод стандарда на српски језик.

У оквиру јачања људских и техничких капацитета Управе за трезор за спровођење обрачунског рачуноводства заснованог на стандардима *IPSAS-a*, успостављање нове Јединице за методологију и примену стандарда *IPSAS-a* укључено је у акт о систематизацији радних места Управе за трезор, припремљен у јуну 2017. године, а очекује се да ће бити усвојен до краја 2017. године. Нова јединица ће бити састављена од пет запослених. ММФ је већ обезбедио експертизу и савете о рачуноводству и извештавању у складу са *IPSAS* за све запослене Сектора за буџетско рачуноводство и извештавање Управе за трезор.

„*Pro forma*“ финансијски извештај за 2015. годину је израђен у складу са *ipsas* стандардима за централни ниво власти, тако доприносећи квалитетнијем извештају и укупној транспарентности.

Финансирање мере

ПР УЈФ не наводи никакав износ за финансирање активности, пошто се многе од њих спроводе уз подршку ММФ мисије и Светске банке и уз помоћ постојећих капацитета Министарства финансија.

Кључни изазови

Највећи проблеми у спровођењу ове мере су:

- ✓ **Превод стандарда** – стандарде је превело Српско удружење рачуновођа и ревизора (орган који је члан *IFAC-a*). Међутим, постоје одређени технички недостаци, а превод мора бити фино подешен како би био спреман за званично одобрење. У току су консултације Министарства финансија са *IFAC-ом* да предузму хитне мере за побољшање превода.
- ✓ Потенцијални дугорочни изазов је капацитет запослених да савлада и примени нове стандарде. Због тога су потребне сталне обуке.
- ✓ Министарство финансија обезбедило је средства за текуће активности, али ће бити потребна додатна средства како би се осигурала одрживост.
- ✓ Успостављање и функционисање Савета за утврђивање рачуноводствених стандарда. Свако потенцијално одлагање амандмана на Закон о буџетском систему утиче на правовремено успостављање Савета.

Следећи кораци

Завршетак превођења *IPSAS* стандарда и њихово формално усвајање.

СТУБ VI – ЕКСТЕРНИ НАДЗОР НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

Да би осигурале здраве јавне финансије, најважније је осигурати ефикасне механизме екстерног надзора и праћења, укључујући чврста правила о извештавању и транспарентности.

Екстерни надзор над јавним финансијама је у надлежности Парламента и Државне ревизорске институције. Парламентарни надзор управљања јавним финансијама може се постићи обезбеђивањем одговарајућих административних и организационих аранжмана и успостављањем јасних процедура за Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, Народне скупштине. Они би требало да имају пуни капацитет за надгледање формулације буџета, спровођења и исхода буџетских издвајања.

Државна ревизорска институција је независни државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Институција обавља делатности из своје надлежности, обезбеђује транспарентно деловање, процес доношења одлука и друга питања значајна за рад ове Институције у складу са законом. Као таква, рад Државне ревизорске институције је од великог значаја за добро управљање јавним финансијама.

Како би се обезбедио делотворни надзор над јавним финансијама, дефинисан је следећи скуп мера како би се осигурала делотворна екстерна ревизија и одговарајући парламентарни надзор над јавним финансијама у складу са *SIGMA* Принципима управљања јавним финансијама 15 и 16 и Поглављем 32 – Финансијски надзор.

Мера 18 – УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА И КВАЛИТЕТА ЕКСТЕРНИХ РЕВИЗИЈА

Значајно побољшање постигнуто је повећањем броја и квалитета ревизорских производа, броја ревизора и обухвата субјеката ревизије, кроз примену смерница за ревизију, пружајући професионално уверавање Народној скупштини и грађанима Републике Србије, како се управља и како се користе јавна средства⁶⁸.

⁶⁸ <http://www.dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji/arhiva-2016.364.html>.

Показатељ учинка	2015	2016	Прва половина 2017
Обим / природа извршене ревизије (укључујући придржавање стандарда ревизије) (PEFA, оцена од А до Д)	Б ⁶⁹	А	А
Процент препорука ДРИ по којима је поступљено од стране субјеката ревизије ⁷⁰	69.66%	75.09%	59.88% ⁷¹

Упркос чињеници да су рокови за спровођење предвиђених активности, у оквиру мере 18, крај 2017. и 2018. година, доста тога је већ спроведено. Поред приручника за ревизију, усвојених априла 2015. године, током 2016. и у првој половини 2017. године, усвојено је низ смерница које Државна ревизорска институција (у даљем тексту: ДРИ) користи ради даљег спровођења ревизија (Упутство за послеревизиони поступак, Смернице за оцену облика кршења обавезе доброг пословања субјеката ревизије, Инструкцију за израду извештаја о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања, Контролне листе за контролу квалитета ревизије финансијских извештаја и правилности пословања, Нове примере изгледа извештаја о ревизији (у складу са ревидираним Међународним стандардом ревизије - ISA 700). Ова правила су у потпуности у складу са ISSAI стандардима, домаћим правним оквиром и приручницима за ревизију.



Илустрација 5: Постигнућа ДРИ у различитим фазама пословног процеса, за 2015. и 2016. годину

Државна ревизорска институција објавила је 184 од 188 планираних производа за ревизију у 2016. години, док је циљни број планираних производа за ревизију 253 до краја 2020. године. Реализација ревизије у складу са Програмом ревизије за 2017. годину (усвојена 29. децембра 2016. године) је у току. Списак субјеката ревизије, у вези са којима је започела ревизија, може се наћи на званичној интернет страници ДРИ⁷², док ће ДРИ изаћи са коначним бројем субјеката ревизије у другој половини 2017. године.

⁶⁹ PEFA процена је обезбеђена 2015. године, на основу расположивих података из 2013. године.

⁷⁰ Пружени подаци се односе на препоруке примењене у складу са извештајима из 2014., 2015. и 2016. године.

⁷¹ Тренутно се врши преглед активности које се предузимају у складу са препорукама издатим у 2016. години.

⁷² <http://www.dri.rs/revizije/revizije-u-toku.79.html>.



Графикон 3: Постигнућа ДРИ у процесу унапређења обухвата и квалитета екстерне ревизије

У циљу даљег развоја капацитета запослених у ДРИ спроведене су интерне и међународне обуке (6 обука, са трајањем од једног до три дана, са 20 до 213 учесника), и чланство у различитим организацијама и радним групама (*INTOSAI*, *EUROSAI*, Радна група *EUROSAI*-а за ревизију и етику, Радна група за ИТ, Радна група за ревизију средстава која се опредељују за природне непогоде и катастрофе, Оперативна група за ревизију општина и Радна група за ревизију јавних набавки).

У складу са Стратешким планом ДРИ,⁷³ *SIGMA* је спровела функционалну анализу ДРИ, која ће бити узета у обзир током процеса планирања будућих активности ДРИ. Једна од препорука је измена Закона о ДРИ како би се побољшала прецизност, уклониле нејасноће и размотрио модел управљања (на пример, дефиниција појмова ревизије, садржина Пословника ДРИ, трајање мандата зафункционарере). Стратегија управљања људским ресурсима у ДРИ за период 2017-2020, припремљена је уз подршку *GIZ* пројекта и усвојена 27. априла 2017. године, Одлуком Савета ДРИ.

Да би развили и усвојили нове Смернице за уверавање у квалитет током 2018. године, на основу *ISSAI* стандарда, ДРИ ће имати подршку ДРИ из Летоније кроз *twinning* пројекат "Контрола квалитета ревизије у Државној ревизорској институцији" из ИПА 2013. Очекује се да ће пројекат почети до у септембру 2017. године. Поред постојеће интерне функције контроле квалитета, уверавањем у квалитет од стране Сектора за методологију и контролу квалитета, *twinning* пројекат ће додатно побољшати квалитет ревизије.

ДРИ континуирано ради (анализира се функционисање, шифарник ажурира) на побољшању системског праћења спровођења препорука ревизије кроз успостављање јавног регистра препорука ревизије и потребне базе података (крајњи рок је трећи квартал 2018. година).

⁷³http://www.dri.rs/upload/documents/Opsti_dokumenti/Eng/DRI%20Strateski%20plan%202016-2020ENG.pdf



Илустрација 6: База података за праћење

Извештај Европске комисије о напретку за 2016. годину, подржава напредак који је постигнут у оквиру мере, наводећи да је "уставни и законодавни оквир ДРИ усклађен са стандардима INTOSAI". Такође је примећено и ширење покривености ревизије.⁷⁴

Финансирање мере

У складу са ПР УЈФ, планирана средства за реализацију мере 18 су у износу од око 10,7 милиона ЕУР, за финансирање из државног буџета, и 306.000 ЕУР за финансирање из екстерних извора. У 2016. години реализовано је 583.000 ЕУР из државног буџета и 233.200 ЕУР од стране донатора.

Кључни изазови

Највећи проблеми за спровођење ове мере су у вези са:

- ✓ Недоваљаним капацитетом радног простора који је утицао на способност ДРИ да запосли додатан број запослених што је постепено решено током 2016. године;⁷⁵
- ✓ Недовољан број запослених (број и структура запослених утичу на покривеност ревизијом) што је директно повезано са расположивим финансирањем и доступношћу радног простора. Могући дисконтинуитет рада највишег руководства, имајући у виду да су мандати чланова Савета ДРИ релативно кратки⁷⁶. Уколико се сви чланови највишег руководства истовремено мењају, ДРИ би се суочила са питањима континуитета у раду. Ово је једно од питања којима би се могло позабавити заједно са другим изменама и допунама Закона о ДРИ у наредном извештајном периоду;
- ✓ Недостатак средстава – буџетска и екстерна средства (од донатора).⁷⁷

Следећи кораци

У наредном периоду ДРИ ће наставити процес јачања покривености и квалитета екстерних ревизија. Новозапослени ће бити ангажовани у складу са одобреним кадровским планом и средствима, а број именованих државних ревизора ће бити повећан. Радиће и даље на стручном усавршавању запослених и имплементацији Стратегије управљања људским ресурсима. Планиран је развој прилагођеног софтвера за управљање ревизијама, са пуним функционалностима

⁷⁴ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf.

⁷⁵ До новембра 2016, ДРИ је користила пословни простор у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу, (укупне површине 2,170.92 м²), с тим што је било шест локација у Београду. До краја 2016., обезбедјен је радни простор за ДРИ. Тренутно, ДРИ користи пословни простор укупне површине 3,674.55 м², од чега површина две локације у Београду износи 3,080.22 м² (побољшан је комуникацијски канал који, између осталог, олакшава размену искустава између ревизорских сектора).

⁷⁶ Чланови Савета ДРИ се именују на период од пет година, уз могућност избора од стране Скупштине не више од два пута, дефинисано Чланом 20. Закона о ДРИ, Службени лист РС Бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010

⁷⁷ Принципи јавне управе, страна 116. <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf>

за спровођење читавог процеса ревизије, уз интеграцију постојећег система за управљање документима.

Мера 19 – ЈАЧАЊЕ СКУПШТИНСКОГ НАДЗОРА НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

Као што је предвиђено Програмом реформе УЈФ, парламентарна надзорна функција над јавним финансијама побољшана је оснивањем Пододбора за разматрање извештаја о обављеним ревизијама Државне ревизорске институције (у даљем тексту: Пододбор) у фебруару 2015. године, и именовањем нових чланова Пододбора у јулу 2016. године. У претходном периоду дошло је до кашњења у спровођењу активности у оквиру мере 19 (која обухвата један резултат и две активности), и оне су са трећег квартала 2016. одложене за трећи квартал 2017. године. **Већ су извршене различите припремне акције за потпуну примену мере 19.**

<i>Показатељ учинка</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>Прва половина 2017</i>
Број извештаја о ревизији ДРИ које су разматрали одговарајући скупштински одбори	1	1	-

У циљу промовисања принципа одговорности, транспарентности и ефикасности потрошње јавних средстава и дефинисања основе за међусобну сарадњу, **Меморандум о разумевању је потписан у јуну 2015. године између Одбора за финансије, државни буџет и контролу трошења јавних средстава Народне Скупштине и ДРИ.** Усвајање писаних правила (смерница) за разматрање извештаја ДРИ на седници Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава је услов за одржавање седница у виду расправа о извештајима и којима би учрствовали, поред представника ДРИ, и ревидирани субјекти.

Начела за писане процедуре, ради утврђивања одговорности и процене адекватног временског оквира за обављање дужности, разматрана су на Пододбору у 2015. и 2016. години. Спровођење надзорне функције први пут је уређено одредбама Пословника Народне скупштине које се примењују од 2010. године. **На основу постојећег Пословника о раду, Одбор за финансије је основао Пододбор за разматрање извештаја ДРИ.** Поступак њиховог разматрања требао би да се одвија на сасвим нов начин у поређењу са постојећим Пословником о раду. Омогућавање учешћа свих релевантних актера у разматрању ревизорских извештаја појединачних ревизорских ентитета под једнообразним правилима, требало би да доведе до бољег надзора потрошње јавних средстава.

Процедуру би требало да усвоје чланови Одбора за финансије, државни буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине како би постали правно обавезујући. Усвајање је планирано за следећу седницу Одбора крајем августа 2017. године.⁷⁸

⁷⁸ Напомена: Одбор је усвојио Смернице у августу 2017.године.

Одбор за финансије, државни буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине и ДРИ организовали су радионицу са презентацијом података по секторима ревизије 19. септембра 2016. године, и **договорили се о наредним корацима о међусобној сарадњи**. Одбор и ДРИ ће охрабрити сарадњу и размену информација у вези примене, усвајања и спровођења политика и прописа, као и у вези пројеката и других активности и иницијатива у области финансијске контроле и одговорности. ДРИ ће пружити помоћ члановима Одбора у разумевању природе и важности налаза ревизије и проналажењу одговарајућих корективних механизма. Одбор ће разматрати активности ДРИ и извештавати Народну скупштину о томе, а такође ће радити на утврђивању и развоју механизма за праћење спровођења препорука које је дала ДРИ и Народна скупштина, а на основу извештаја ДРИ.

На првом састанку Пододбора за разматрање извештаја о ревизијама које је извршила Државна ревизорска институција, одржаном 30. септембра 2016. године, главна тема била је улога и вредност ревизије сврсисходности⁷⁹. Подаци из извештаја ревизије сектора за сврсисходност су изабрани зато што показују процес коришћења јавних средстава како би се утврдило да ли је то урађено у складу са економским принципима, ефикасно и делотворно, а у складу са планираним циљевима. Све у свему, **састанци Пододбора повећавају ниво знања народних посланика ради оспособљавања да разматрају извештаје ДРИ на квалитативан начин у циљу побољшања надзора у области јавних финансија**.

Планирано је да годишњи извјештај ДРИ за 2016. годину разматра Одбор на наредној седници, крајем августа 2017. године.

Заседања Народне скупштине Републике Србије и седнице свих радних тела, конференције за новинаре, јавне расправе, активности председника Народне скупштине и други догађаји, могу се пратити уживо или им се може приступити преко архиве на интернет страници чиме се обезбеђује приступ медијима и заинтересованим невладиним организацијама и трећим странама.⁸⁰



Већ крајем 2015. године, у циљу побољшања приступа подацима, Народна скупштина успоставила је Портал за надзор над трошењем јавних средстава као софтверски алат за контролу трошења јавних средстава, обезбеђујући повезивање Народне скупштине са постојећим системом у Министарству финансија - Управи за трезор. Предвиђено је унапређење Портала у дванаест фаза, како би се Портал повезао са другим системима за надзор трошења јавних

⁷⁹http://www.parlament.gov.rs/Prva_sednica_Pododbora_za_razmatranje_izve%C5%A1taja_o_obavljenim_revizijama_Dr%C5%BEavne_revizorske_institucije.29850.941.html

⁸⁰<http://www.parlament.gov.rs/activities/national-assembly/working-bodies/public-hearings.3016.html>

средстава, чиме ће бити омогућен непосредан приступ информацијама и понуђен једноставнији и ефикаснији надзор над извршењем јавних средстава. Тренутно је планирана трећа фаза развоја Портала, у којој ће чланови Одбора бити обучени да користе Портал⁸¹.

*Улога Народне скупштине и Одбора за финансије, државни буџет и контролу трошења јавних средстава призната је у Извештају о напретку Европске комисије за 2016. годину "као важан фактор и средство које је доступно члановима Парламента и јавности, за надзор јавне потрошње."*⁸²

Финансирање мере

ПР УЈФ не наводи додатни износ за финансирање активности Одбора за финансије, државни буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине, јер се све активности спроводе у оквиру постојећег државног буџета који је на располагању Парламенту, ДРИ и Министарству финансија.

Кључни изазови у спровођењу мере

Највећи изазови у спровођењу ове мере повезани су са:

- ✓ Променама чланова Одбора.. недостатком механизма за спровођење ревизорске препоруке који још треба развити ради побољшања сарадње између ДРИ, државних органа и Парламента.

Следећи кораци

До краја 2017. године, Одбор за финансије, државни буџет и контролу трошења јавних средстава усвојиће писане процедуре и организовати први састанак Пододбора.

Према Пословнику Народне скупштине, седнице Радног тела могу се такође одржавати и изван институције. Стога, седница Одбора, као и прва седница Пододбора, биће одржане крајем августа 2017. године у сарадњи са локалним властима у Новом Саду, чиме ће се подићи свест о значају налаза ревизије и препорука, и о улози парламентарног надзора над јавним финансијама на нивоу локалних самоуправа.

⁸¹ Увођење Портала за надзор над јавним финансијама предвиђено је Акционим планом за имплементацију Националне стратегије за борбу против корупције Републике Србије за период 2013-2018. и пројектом Јачање улоге и транспарентности Народне скупштине Републике Србије, који спроводи Народна скупштина у сарадњи са Програмом за развој Уједињених нација (UNDP) и подршком Швајцарске агенције за развој и сарадњу (SDC).

⁸² https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

У току једноипогодишњег периода реализације Програма, значајан напредак у постизању резултата предвиђених Програмом је остварен, али и даље постоји простор за ефикаснију реализацију.

Главне области у којима је остварен напредак у овом извештајном периоду односе се на: унапређење кредибилитета макроекономских пројекција; боље средњорочно планирање од стране буџетских корисника; унапређење финансијске контроле јавних средстава кроз усвајање стратешког оквира, Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС 2017-2020; унапређен обухват и квалитет извештаја о извршењу буџета и фискалних извештаја; унапређење рада ДРИ.

Анализом спровођења резултата у оквиру реформских стубова, уочено је да су у већини случајева разлози за неспровођење истих у планираном року, техничке природе. Разлози за кашњење важних стратешких докумената су дуге интерне и међуинституционалне консултације око усаглашавања текста докумената, услед комплексности садржаја.

Преамбициозно планирање постављених циљева приликом израде Програма реформе управљања јавним финансијама 2016-2020 крајем 2015. године, утицало је на проценат остварења резултата у оквиру планираних рокова. Сходно томе, закључак свих релевантних страна које учесвују у процесу израде и праћења спровођења Програма, заједно са ЕК и ДЕУ јесте неопходност ревизије Програма и пратећег Акционог плана. У плану је унапређење и боље дефинисање показатеља учинка ради ефикаснијег и ефективнијег праћења остварености постављених реформских циљева. Унапређење Програма допринеће повећању усмерености на учинак, јасније фокусирање на утицај, бољу рационализацију реформских напора (давање приоритета и логички редослед акција), као и бољу процену трошкова планираних активности.

Досадашњи рад Радне групе Програма на изради Извештаја о напретку, допринео је унапређењу знања и аналитичких способности за пружање релевантних информација о токовима реформских процеса. Квалитет и формат извештаја о напретку у области реформе управљања јавним финансијама, треба даље унапредити како би се добио користан инструмент за доношење одлука и механизам којим се јасно усмерава даљи процес реформе и откалањају препознати изазови. Благовремена припрема и усвајање извештаја, у будућем периоду, биће приоритет. Сходно томе, препорука је да се извештаји усвајају на седницама Савета реформе јавне управе како би се омогућио ефективни секторски приступ и повезао процес извештавања о напретку у области јавне управе, у оквиру које је и реформа управљања јавним финансијама.

Претходно наведени закључци су потврђени и у оквиру координационе структуре Програма и састанака Управног одбора одржаних током 2017. године.

Програмом нове Владе Републике Србије који је премијерка представила у јуну 2017. године, поново се потврђује посвећеност нове Владе ка спровођењу мера повезаних са реформом управљања јавним финансијама, што омогућава

несметану реализацију постављених циљева и ефикасније пружање услуга грађанима.