

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

Министарство финансија

НАПОМЕНА

У 2018. години, Министарство финансија и партнерске институције спроводе ревизију Програма реформе управљања јавним финансијама. Нови Акциони план ће обухватити временски период 2019-2021. године. Процес ревизије почео је у мају 2018. године и подржан је од стране SIGMA. Нови Акциони план ће бити припремљен до краја 2018. године.

Следећи Извештај о спровођењу Програма ће бити израђен у првом кварталу 2019. године.

САДРЖАЈ

СКРАЋЕНИЦЕ И АКРОНИМИ	4
Увод	5
САЖЕТИ ПРЕГЛЕД	6
ЗБИРНИ ПРЕГЛЕД	9
СТУБ I – ОДРЖИВИ СРЕДЊОРОЧНИ МАКРОФИСКАЛНИ И БУЏЕТСКИ ОКВИР	18
Мера 1 – УНАПРЕЂЕЊЕ КРЕДИБИЛИТЕТА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРОГНОЗА.....	18
СТУБ II – ПЛАНИРАЊЕ И БУЏЕТИРАЊЕ ЈАВНИХ РАСХОДА	20
Мера 2 – УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА	20
Мера 3 – ДАЉА ПРИМЕНА ВИШЕГОДИШЊЕГ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА НА СВИМ НИВОИМА ВЛАСТИ	22
Мера 4 –УНАПРЕЂЕЊЕ ПЛАНИРАЊА КАПИТАЛНИХ ПРОЈЕКТА	26
Мера 5 –УНАПРЕЂЕЊЕ БУЏЕТСКОГ ПЛАНИРАЊА.....	28
Мера 6 –УНАПРЕЂЕЊЕ ОПЕРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА ЗА КООРДИНАЦИЈУ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА И ПЛАНИРАЊЕ БУЏЕТА.....	32
СТУБ III – ЕФИКАСНО И ЕФЕКТИВНО ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА	34
Мера 7 –ПОБОЉШАЊЕ НАПЛАТЕ ПРИХОДА.....	34
Мера 8 – УНАПРЕЂЕЊЕ КОНТРОЛЕ ПРЕУЗЕТИХ ОБАВЕЗА И УПРАВЉАЊЕ ГОТОВИНОМ	41
Мера 9 – УНАПРЕЂЕЊЕ КАПАЦИТЕТА ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ДУГОМ	42
Мера 10 – УНАПРЕЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРОПИСА И ПРОЦЕДУРА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ	45
СТУБ IV - ДЕЛОТВОРНА ФИНАНСИЈСКА КОНТРОЛА	47
Мера 11 – УНАПРЕЂЕЊЕ СТРАТЕШКОГ И ЗАКОНОНОДАВНОГ ОКВИРА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	48
Мера 12 – УНАПРЕЂЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ	53
Мера 13 – ПОДРШКА УВОЂЕЊУ И ДАЉЕМ РАЗВОЈУ ФУНКЦИЈЕ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ	56
Мера 14 - ДОДАТНО ЈАЧАЊЕ ЗАКОНОДАВНОГ ОКВИРА, ИНСТИТУЦИОНАЛ-НИХ И ОПЕРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА РЕВИЗИЈУ СИСТЕ-МА УПРАВЉАЊА СРЕДСТВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	59
Мера 15 - УНАПРЕЂЕЊЕ УПРАВЉАЊА НЕПРАВИЛНОСТИМА, КООРДИНАЦИЈЕ И САРАДЊЕ НА СУЗБИЈАЊУ ПРЕВАРА И ЗАШТИТЕ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	61

СТУБ V – РАЧУНОВОДСТВО, НАДГЛЕДАЊЕ И ФИНАНСИЈСКО ИЗВЕШТАВАЊЕ	64
Мера 16 -УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА И КВАЛИТЕТА ИЗВЕШТАВАЊА О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА.....	65
Мера 17 – ПОСТЕПЕН И СИСТЕМАТСКИ ПРЕЛАЗАК НА ОБРАЧУНСКО РАЧУНОВОДСТВО	69
СТУБ VI – ЕКСТЕРНИ НАДЗОР НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА.....	72
Мера 18 – УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА И КВАЛИТЕТА ЕКСТЕРНИХ РЕВИЗИЈА	73
Мера 19 – ЈАЧАЊЕ СКУПШТИНСКОГ НАДЗОРА НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА	77
ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ.....	81

СКРАЋЕНИЦЕ И АКРОНИМИ

AES & AIS	<i>Automated Export and Import Systems</i> - Аутоматизовани увозни и извозни системи
AΦKOC	Одељење 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
ПРУЈФ	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 израду, праћење и извештавање о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама (у даљем тексту: Радна група Програма) и Техничког секретаријата Програма.

Извештај о спровођењу обухвата период од децембра 2015. до децембра 2017. године, обезбеђујући детаљне информације о успесима постигнутим током прве две године спровођења Програма.

Четврти циклус извештавања је квалитативно и квантитативно побољшан. Побољшању Извештаја допринела је нова методологија, развијена уз подршку *SIGMA* консултаната као и Упутство за припрему извештаја, развијено у другој половини 2017. године. Значајан искорак у квалитету извештавања је направљен у претходном Извештају о спровођењу усвојеном у децембру 2017. године. Овај Извештај о спровођењу Програма, као и сваки наредни, ће представљати ажурирање претходног извештаја, са посебним истицањем онога што је постигнуто у периоду од последњег извештаја, како би се омогућило да овај документ представља адекватан извор информација за праћење напретка у реформи УЈФ као и при планирању наредних корака.

Узимајући у обзир временски период који је протекао од припреме Програма 2015. године, све релевантне заинтересоване стране су подржале потребу да се направи ревизија Програма и припреми нови Акциони план за период 2019-2021. Стога ће 2018. година бити посвећена ревизији Програма реформе управљања јавним финансијама и овај Извештај о спровођењу ће користити као један од инструмената за остварење тог циља.



„Србија се налази на добром путу и макроекономски резултати дају за право да се настави са досадашњом одговорном економском политиком. Увек има простора за напредак, због чега се спроводе даље реформе које ће олакшати рад привреди и подићи квалитет живота свих грађана.“

др Синиша Мали, министар финансија

САЖЕТИ ПРЕГЛЕД

Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020 (ПРУЈФ) усвојен је од стране Владе Републике Србије 28. новембра 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, са циљем да допринесе бољем повезивању извршења буџета са различитим политикама Владе, тиме доприносећи повећању транспарентности. Управљање јавним финансијама је од суштинског значаја за процес европских интеграција и повезан је са неколико преговарачких поглавља, од којих је већина отворена (као што су поглавље 5 - Јавне набавке, 29 - Царинска унија и 32 - Финансијски надзор). Програм је подељен у шест области и садржи укупно 19 различитих мера.



Најзначајнији напредак у посматраном периоду је повезан са следећим мерама:

- **Унапређење кредибилитета макроекономских прогноза;**
Процент одступања макроекономских прогноза у Фискалној стратегији Републике Србије (БДП и дефицита) у поређењу са прогнозама релевантних међународних институција (ММФ и ЕК) је био 3,1% у 2017. години. Циљана вредност је била постављена на испод 7%.
- **Даље спровођење вишегодишњег програмског буџетирања на свим нивоима власти;**
Процент усаглашености програмске структуре буџетских корисника са Смерницама за припремање програмског буџета је достигао 85% у 2017. години у поређењу са 82% у 2016. и 61% у 2015. години.
- **Побољшање стратешког и законодавног оквира за спровођење финансијске контроле у јавном сектору;**
Припрема и усвајање Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017-2020, у мају 2017. године, поставило је основу за даљи напредак финансијске контроле и управљања, као и интерне ревизије у јавном сектору. Стратегија има за циљ да имплементира ФУК и интерну ревизију у свеукупни систем управљања у јавном сектору, ради побољшања ефикасности, ефикасности и економичности, као и ради преношења циљева националне политике у циљеве институција јавног сектора. Ово ће омогућити ефикасну процену ризика у односу на дефинисане циљеве и успостављање одговарајућих контрола.

- **Побољшање прописа и процедура за јавне набавке;**

Број уговорних тела које објављују план набавки на Порталу јавних набавки је достигао 90% у 2016. години и тиме премашио циљану вредност од 85%. У првој половини 2017. године овај проценат износи 89%.

Значајан број резултата је повезан са изградњом капацитета кроз ново запошљавање, и унапређење знања, што је постигнуто уз помоћ обука и различитих облика техничке подршке. На пример, девет обука за припрему буџета и извештавање је одржано у 2016. и 2017. години за више од 150 учесника. Такође, девет обука је организовано за 519 учесника у области интерне финансијске контроле у јавном сектору, као и додатних десет обука за више од 300 руководиоца индиректних буџетских корисника. У будућности, посебна пажња треба бити посвећена одрживости административних капацитета.

Благовремена припрема и успешно спровођење стратешких докумената и других прописа је кључно за успех процеса реформе. Изазови у процесу су углавном повезани са унапређењем законодавног оквира (који мора бити усаглашен са ширим оквиром реформе), координацијом и припремом стратешких докумената.

Како би се остварили планирани резултати, Министарство финансија и партнерске институције спроводе измене организационе и пословне структуре, првенствено у домену финансијског управљања и контроле. Важно је у потпуности развити концепт управљачке одговорности, побољшати административне капацитете свих учесника и ојачати њихову координацију, посебно указујући на развој компоненте ИТ. Побољшање сектора ИТ није само финансијски захтевно већ и веома комплексно, зато што је неопходно обезбедити међусобну усклађеност различитих корисника.

Осим редовног финансирања из буџета, значају подршку током припреме и спровођења Програма обезбедили су Европска Комисија (ИПА пројекти, *TAIEX*) и СР Немачка кроз пројекат развојне сарадње “Реформа јавних финансија”, који спроводи *GIZ*. Подршку су, такође, пружили Светска Банка, ММФ, *SIGMA*, *OECD* и *UNDP*. Сектор за фискале послове ММФ-а припремио је неколико извештаја који се тичу ове области током 2015/2016. године, односно извештај о буџетском планирању и извештавању, Извештај о Закону о буџетском систему и Извештај о управљању јавним инвестицијама. Регионални саветник за УЈФ (ММФ/ *SECO*) био је на располагању Министарству финансија, а током 2016. године на располагању је био и резидентни саветник за УЈФ (ММФ/ *SECO*). Светска банка израдила је вертикалну функционалну анализу Министарства финансија у 2016. години са препорукама важним за унапређење УЈФ, у оквиру које је посебна пажња усмерена на област ИТ. Значајну подршку су пружиле владе Шведске, Швајцарске, Велике Британије, Словачке, итд. Узимајући у обзир велики финансијски терет реформе, који ће бити детаљно процењен током ревизије Програма, у будућности ће бити потребна значајна подршка како би се Програм успешно спровео. Најпрецизнија постојећа процена трошкова реформе јавне управе може се наћи у секторском средњорочном оквиру расхода (*Medium Term Expenditure Framework – MTEF*) за реформу јавне управе. Први *MTEF* припремљен је у 2015. години и сваке године се ажурира паралелно са изградњом Фискалне стратегије и Закона о буџету (приложен као део документације у Извештају о самопроцени о реализацији Секторског реформског уговора о реформи јавне управе (Секторска буџетска подршка). Ипак, према договору са ЕК и *SIGMA*, утврђивање средстава неопходних за финансирање Програма ће бити саставни део процеса ревизије ПРУЈФ у 2018. години, као и новог Акционог плана.

НАПРЕДАК У ОБЛАСТИ РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

СТУБ I - ОДРЖИВИ СРЕДЉОРОЧНИ МАКРОФИСКАЛНИ И БУЏЕТСКИ ОКВИР

УСПЕШНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОГРАМА ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ

ОСТВАРЕН ПРИМАРНИ СУФИЦИТ ОД 3,9% БДП-А У 2017. ГОДИНИ

ПРИПРИТЕТИ 2018:

- јачање административних капацитета запослених у области макроекономских анализа и пројекција као и царинских службеника
- успостављање основа за увођење ефикасног система за обрачун и плаћање сопствених и традиционалних средстава

СТУБ II - ПЛАНИРАЊЕ И БУЏЕТИРАЊЕ ЈАВНИХ РАСХОДА

ГРАЂАНСКИ БУЏЕТ

ПРАЋЕЊЕ ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА ПО УЧИНКУ

РОДНО ОДГОВОРНО БУЏЕТИРАЊЕ

ПРИОРИТЕТИ 2018:

- даље унапређење буџетског процеса и система ИТ
- примена и даља разрада усвојене правне основе за планирање капиталних инвестиција.

СТУБ III - ЕФИКАСНО И ЕФЕКТИВНО ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА

ШАЛТЕР "ВАШ ПОРЕЗНИК"

ЈАВНИ ДУГ ЈЕ У ПЕРИОДУ ДЕЦЕМБАР 2015-ДЕЦЕМБАР 2017 СМАЊЕН ЗА 12,5%

Е-ЈАВНЕ НАБАКЕ

ПРИОРИТЕТИ 2018:

- наставак спровођења Програма трансформације Пореске управе
- развој софтвера за управљање јавним дугом и надградња система ИТ
- припрема новог закона о јавним набавкама

СТУБ IV - ДЕЛОТВОРНА ФИНАНСИЈСКА КОНТРОЛА

НОВА ИФКЈ СТРАТЕГИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 2017-2020

ЕФИКАСНО СПРОВОЂЕЊЕ ИПА ПРОЈЕКТА КРОЗ УНАПРЕЂЕНУ РЕВИЗИЈУ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА СРЕДСТВИМА ЕУ

ПРОШИРЕЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ БУЏЕТСКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ И АФКОС ГРУПЕ У ЦИЉУ СУЗБИЈАЊА НЕПРАВИЛНОСТИ И ЕФИКАСНИЈЕ КОНТРОЛЕ БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА

ПРИОРИТЕТИ 2018:

- спровођење принципа управљачка одговорност
- спровођење АФКОС Стратегије

СТУБ V - РАЧУНОВОДСТВО, ПРАЋЕЊЕ И ФИНАНСИЈСКО ИЗВЕШТАВАЊЕ

МОДЕРНИЗАЦИЈА И ПРОШИРЕЊЕ СИСТЕМА ИТ ЗА ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА (ИСИБ) И R/NO СИСТЕМА

УСПОСТАВЉЕН ЦЕНТРАЛНИ РЕГИСТАР ФАКТУРА

ПРИОРИТЕТИ 2018:

- започети јачање система рачуноводства заснованог на готовинској основи у складу са ИПСАС стандардима

СТУБ VI - ЕКСТЕРНИ НАДЗОР НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

ПОВЕЋАЊЕ БРОЈА И КВАЛИТЕТА РЕВИЗОРСКИХ ПРОИЗВОДА, БРОЈА РЕВИЗОРА И ПОКРИВЕНОСТИ СУБЈЕКТА РЕВИЗИЈЕ

ПОБОЉШАН ПАРЛАМЕНТАРНИ НАДЗОР НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

ПРИОРИТЕТИ 2018:

- израда Акционог план за увођење и спровођење стандарда везаних за квалитет ревизије и процедуре и смернице за квалитет ревизија;
- континуирано одржавање седница Пододбора и Одбора за разматрање извештаја о обављеним ревизијама ДРИ.

ЗБИРНИ ПРЕГЛЕД

Уз помоћ мера фискалне консолидације и структурних реформи, Влада Републике Србије успоставила је стабилне јавне финансије, као и стабилно макроекономско окружење. Мере фискалне консолидације су потпомогнуте трогодишњим аранжманом из предострожности ММФ. Последња ревизија одбора ММФ спроведена је 20. децембра 2017. године. Програм је оцењен веома позитивним критикама, како у погледу свеобухватности, тако и фискалног и монетарног учинка који је константно превазилазио очекивања. Формално, Програм је компетиран 21. фебруара 2018. године, усвајањем финалних докумената који обухватају макроекономске податке, као и законе и одлуке Владе усвојене до 31. децембра 2017. године. Агенција за кредитни рејтинг *Standard&Poor* повећала је своју оцену дугорочног кредитног рејтинга за задуживање у домаћој и иностраној валути Србије са “ББ-” на “ББ” са стабилном перспективом¹. Ово побољшање показује јачу фискалну метрику Србије, потпомогнуто вишегодишњим напорима за контролу трошкова и бољом наплатом прихода. Такође, Агенција за кредитне рејтинге потврдила је и оцену “Б” за краткорочно задуживање у домаћој и иностраној валути и спровела ревизију процене трансфера и конвертибилности земље са “ББ” на “ББ+”.

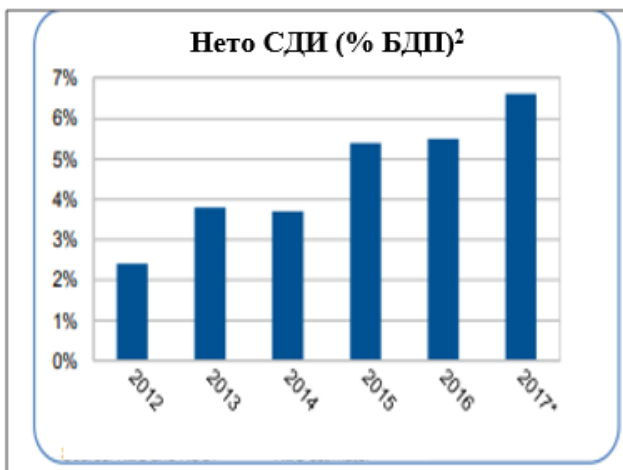
"Подигли смо кредитни рејтинг из разлога што је Република Србија показала јачу фискалну метрику након вишегодишње ефикасне контроле трошкова и боље наплате прихода него што је очекивано, усред стабилног економског опоравка и лимитираних дефицита текућег рачуна. Упркос привременом успорењу раста у 2017. години Србија има изгледе да достигне свој најнижи општи државни дефицит у овој деценији."

Standard&Poor's

Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД), одабрала је српског министра финансија др Душана Вујовића за реформатора године. Одбор директора НАЛЕД уручио је награду као признање за постигнуте резултате Владе у 2017. години у домену сузбијања сиве економије, реформе непореских намета и стварања стимулативних услова за развој предузетништва. На трећој националној конференцији “Излаз из сиве економије”, резултати приказане анкете показали су да је удео сиве економије опао са 21,2% на 15,4% БДП у последњих пет година.

Фискална консолидација, заједно са ширим програмом повезаних структурних реформи, покренута у октобру 2014. године, поставила је оквир и контекст дизајна УЈФ и напретка у спровођењу. Иако покренут на бази много скромнијег смањења плата и пензија у јавним сектору (у просеку 10% и 5,8% респективно) него што је претходно процењено од стране аналитичара и међународних финансијских институција, Програм фискалне консолидације је драстично побољшао фискални биланс и свеукупни макроекономски учинак. Фискални дефицит је смањен са 3,5% у 2015. години на 1,2% у

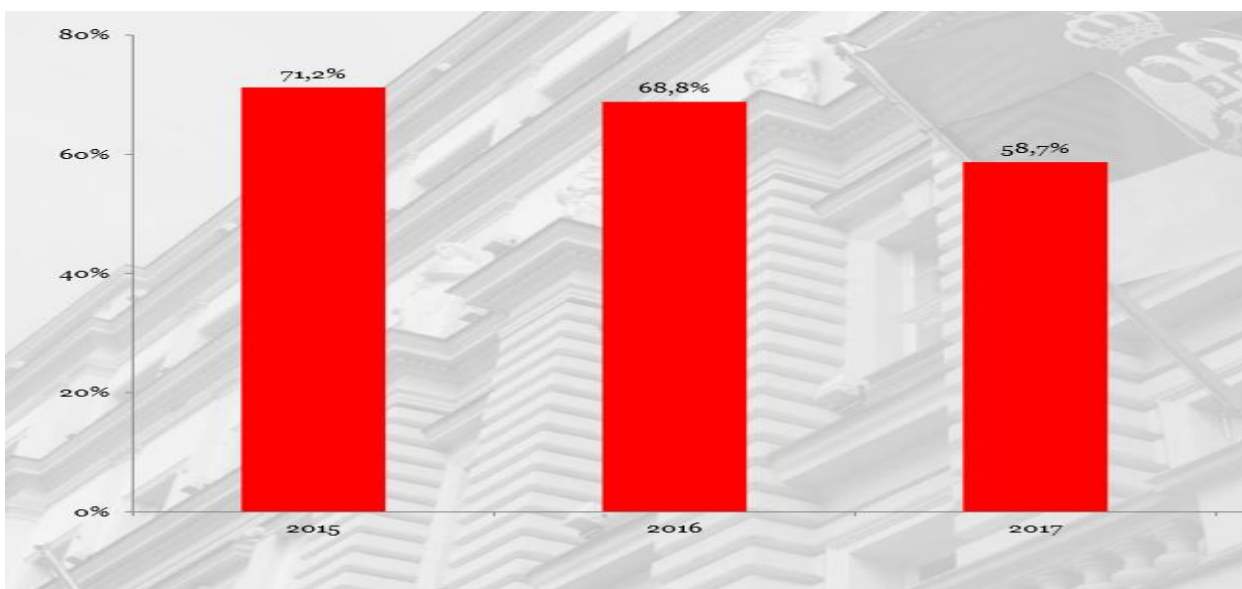
¹ <https://seenews.com/news/sp-upgrades-serbia-to-bb-on-stronger-fiscal-metrics-594840#sthash.nlTqlH57.dpuf>



2016. години. У 2017. години, Србија је забележила фискални суфицит од 1,1% БДП. Стални напредак на пољу фискалног дефицита превазишао је чак и најоптимистичнија очекивања тиме што је Србија остварила више од 4% БДП структурног фискалног прилагођавања за две године, у поређењу са иницијално постављеним циљем од 4% БДП за три године, одређеним од стране ММФ.

Приказани резултати су остварени захваљујући добро балансираном скупу мера за смањење трошкова и повећање прихода. У комбинацији побољшане инвестиционе климе и бољег кредитног рејтинга (вредност кредита на петогодишње обвезнице опала је са преко 500 базних поена у 2014. години на свега 140 базних поена данас), Србија је успела да привуче стране директне инвестиције (СДИ) у вредности од скоро 2 милијарде евра годишње.

Оно што је још важније, током година фискалне консолидације, Србија је успела да оствари реални раст БДП од 3,3% у 2016. години и 2% у 2017. години. Успоравање раста у прошлој години резултат је неповољних временских услова и једнократних фактора. Као резултат мера фискалне консолидације, удео јавног дуга у БДП је почео да опада са високих 71,2% БДП у 2015. години на 58,7% БДП у 2017. години.



Учешће јавног дуга опште државе Републике Србије у БДП

Постоји стални напор за померање ка систему Европског семестра уз учешће Републике Србије у Европском семестру лајт кроз припремање Програма економских реформи.² Буџетски процес је проширен и буџетско планирање је побољшано у циљу отпочињања процеса припреме буџета рано у години, тј. фебруару, како је предвиђено Законом о буџетском систему. Транспарентност буџетског процеса је добила на значају, посебно у евидентирању обавеза за капиталне издатке рано у пројектном циклусу. Међутим, природа трогодишњег аранжмана из предострожности са ММФ-ом је наметнула ограничење при процесу припреме буџета, будући да показатељи буџета за следећу годину могу бити објављени тек након анализе стварних фискалних и макроекономских резултата за прва три квартала и споразума са ММФ-ом који се могу успоставити најраније почетком новембра. Током трајања ММФ програма, ово је значајно умањило расположиво време за припрему буџета и консултације пре разматрања у Народној скупштини.

У оквиру спровођења реформе јавних финансија, **аналитички капацитети Министарства финансија, као и других релевантних институција, укључених у реформу, значајно су ојачани.** Увођење нових модела и аналитичких инструмената, софтвера, обука, унапређење размене и транспарентности података, довело је до повећања увида јавности у ток јавних финансија и усвајање стандарда ЕУ у овој области. *Велики изазови у домену јачања административних капацитета су ограничене могућности за запошљавање нових људи, као и одлив кадрова из јавне управе. Следећи изазов је инвестирање у унапређење и повезивање капацитета ИТ, што је предуслов за сваку модерну јавну управу и база за ефикасно управљање системом јавних финансија. Овај ризик је посебно објашњен у Вертикалној функционалној анализи Министарства финансија коју је припремила Светска банка. Значајни напори су уложени у МФ за координисани приступ овом изазову.*

Главне области у којима је остварен напредак у спровођењу Програма и пратећег Акционог плана током протеклог периода су везане за: **унапређење кредибилитета макроекономских прогноза; боље средњорочно планирање од стране буџетских корисника; даље унапређење програмског буџетирања; побољшање финансијске контроле јавних средстава кроз усвајање Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије 2017-2020; побољшање покривености и квалитета фискалних извештаја и извештаја о извршењу буџета; даљи напредак у области јавних набавки; напредак у раду Државне ревизорске институције.** Упркос одређеним одлагањима у односу на предвиђене рокове, велики број активности је спроведен пре предвиђених рокова, што показује велику посвећеност свих актера у спровођењу реформе. Такође, постоји потреба да се процене ризици и припреме корективне мере.

Остварен напредак у оквиру Стуба I

Током периода спровођења Програма, капацитети Министарства финансија за макроекономске прогнозе су побољшани. Унутар Сектора за макроекономске и фискалне анализе и пројекције, формирана је посебна Група за управљање сопственим средствима

² Иницијатива пружа оквир за координацију макроекономске и фискалне политике Европске уније. Омогућава ЕУ земљама да дискутују о својим економским и буџетским плановима и прате напредак током године. За више информација посетите https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_en

ЕУ. Такође, како би се унапредиле макроекономске прогнозе, Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције развио је “Бриц” модел у циљу побољшања БДП пројекција. Овај модел омогућава брзу процену месечног или кварталног БДП-а, засновану на високофреквентним индикаторима и објављује се сваког месеца на званичној интернет страници МФ. Модел се користи у припреми стратешких докумената попут Фискалне стратегије и Програма економских реформи.

Остварен напредак у оквиру Стуба II

Током претходне две године, Министарство финансија је уложило значајне напоре у побољшање квалитета и транспарентности буџетског процеса.

Посебно значајан напредак у реформи јавних финансија остварен је у **побољшању вишегодишњег програмског буџетирања**, које је уведено 2015. године за све кориснике буџета, чиме се јавности пружају разумљивије информације о трошењу средстава из буџета. Квалитет програмског буџетирања наставља да расте сваке године захваљујући томе што корисници јавних средстава добијају адекватну обуку и стичу више знања и искуства у овој области. Даљи напредак је постигнут увођењем нове Методологије³ за праћење и извештавање о учинку, припремљене 2016. године. Покривеност државног буџета и буџетске документације је повећана кроз укључење пројектних зајмова, као и кроз подношење финансијских планова јавних предузећа „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“ заједно са Законом о буџету Влади Републике Србије⁴. Проширење покривености државног буџета пружа бољу базу за реалније планирање потрошње од стране индиректних буџетских корисника. Такође, родно осетљиви индикатори су уведени 2016. године. Родно осетљиво буџетирање се односи на процену буџета на родној основи, које укључује родну перспективу на свим нивоима буџетског процеса и реструктурирања прихода и расхода, како би се промовисала родна једнакост, у складу са чланом 4 Закона о буџетском систему.

Буџетски информациони систем (*BIS*) је развијен и омогућава лакше и ефикасније уношење финансијских планова, као и једноставнији процес анализе и обједињавања финансијског плана буџетских корисника. Како би се унаредило планирање и осигурало ефикасно спровођење капиталних пројеката, Влада РС је 27. јуна 2017. године усвојила Уредбу о садржају, начину припреме и процени, као и о праћењу спровођења и извештавању о спровођењу капиталних пројеката, која је ступила на снагу 1. јануара 2018. године. Очекује се да ће ово допринети значајном повећању процента капиталних издатака у извршењу буџета. Посебан изазов је упознати велики број буџетских корисника са реформским корацима (примена инструкција, методологија, прописа, софтвера), предузетим од стране Сектора буџета, кроз осмишљавање и пружање серије обука организованих од стране Службе за управљање кадровима РС.

Транспарентност је унапређена кроз увођење правне обавезе за објаву информација о буџетском програму као и извештаја о учинку од стране буџетских корисника.

³ Документ је објављен на веб страници Министарства Финансија у мају 2017. године на српском језику:

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/Uputstvo%20za%20pracenje%20i%20izvestavanje%20o%20uci%20nku%2018%205%202017.pdf>

⁴ Наведена активност је једна од варијабилних показатеља учинка, Секторског реформског уговора одобреног за Сектор реформе јавне управе у оквиру *IPA*2015 Програма.

Министарство финансија је припремило Водич кроз грађански буџет Републике Србије, који јавности пружа довољно информација о структури буџета, као и о начину прикупљања и трошења средстава. Водич кроз грађански буџет објављен је на званичној интернет страници Министарства 2015, 2017. и 2018. године.⁵

Очекује се да ће у наредном периоду бити остварена веза између јавних политика и средњорочног оквира расхода. Усвајање Закона о планском систему је предуслов за усвајање Уредбе о методологији за средњорочно планирање⁶. Координација планирања и програмирања спољне помоћи са буџетским календаром и даље остаје као изазов, узимајући у обзир да стране владе имају своју динамику припремања буџета.

Остварен напредак у оквиру Стуба III

Ефикасније прикупљање пореза и контрола пореских обвезника донели су видљиве резултате, и очекује се да ће се овај тренд наставити у предстојећем периоду. Циљана вредност наплате пореза у 2017. години била 87%, а реализована вредност износила је 96%. Током 2017. године Програм трансформације Пореске управе је ревидиран и припремљен је нови Акциони план за период 2018-2023. Циљ Програма трансформације Пореске управе је побољшање организационе структуре, пословних процеса и пружање услуга пореским обвезницима. **Удружени напори уложени су ради повећања добровољног поштовања пореских прописа кроз промену законодавства, унапређење капацитета и подизање нивоа разумевања.** Захваљујући реформама спроведеним у 2016. години прикупљање пореза достигло је ниво од 96% добровољне наплате пореза од укупног износа пореског прихода процењеног у буџету. У 2016. и 2017. години спроведена је маркетиншка кампања, систем управљања ризицима је побољшан, и настављен је интензиван развој интегрисаног система ИТ, са циљем увођења електронских услуга за пореске обвезнике. У току је и модернизација Управе царина у неколико важних области, укључујући управљање ризицима и мере против корупције, као и модернизација Царинске лабораторије. Управа царина прати активности унапређења мера против корупције кроз преговарачко поглавље 23. Посебан скуп обука о „Методама за истраживање корупције“ су одржани за царинике у 2016. и 2017. години, за 15 запослених у Одељењу за унутрашње послове Управе царина.

Велики изазов у извештајном периоду био је припрема новог Програма трансформације Пореске управе у складу са сугестијама ММФ-а. У будућности ће бити потребно уложити знатне напоре како би се све дефинисане активности спровеле благовремено. Такође, изазов за потпуно спровођење Система управљања анализом ризика (*ERIAN*) је потпуно увођење аутоматизованих система увоза и извоза (и њихова даља интеграција у *ERIAN*).

Путања јавног дуга Републике Србије преокренута је од 2016. године, и према прелиминарним подацима **удео јавног дуга у БДП је снижен на 58,7% у децембру 2017. године**, тиме доприневши целокупној стабилизацији јавних финансија. Како би се наставио њен успешан рад, Управа за јавни дуг је препознала важност континуиране изградње капацитета кроз обуке и развој софтвера. Велики изазов биће обезбеђивање довољних

⁵ <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2018/Gradjanski%20vodice%20kroz%20budzet%202018.pdf>

⁶ Народна скупштина Републике Србије усвојила је 19. априла 2018. године Закон о планском систему Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 30/2018)

средстава за спровођење свих активности. Без обзира на унапређење система управљања јавним дугом, главни изазиви повезани су са глобалним ризицима везаним за финансијско тржиште и могу утицати на остварење планираних циљева. Током 2018. године, развој софтвера за управљање јавним дугом би требало да буде завршен, као и даљи развој методологије за спровођење анализе одрживости јавног дуга.

Остварени напредак до сада, у погледу побољшања целокупног система набавки, допринео је отварању преговорачког поглавља 5 - Јавне набавке, у децембру 2016. године. **У области јавних набавки, значајан напредак је учињен кроз развој примарног и секундарног законодавства које је потпомогло унапређење транспарентности и ефикасности процедура за јавне набавке.** Транспарентност планирања набавки је унапређена након законодавних промена усвојених 2015. године увођењем обавезе за наручиоце о објави планова набавки на Порталу јавних набавки. Целокупан број наручилаца који су планове набавки објавили на Порталу је достигао 90% у 2016. години (што превазилази циљану вредност од 85%). Последње промене у законодавном оквиру укључивале су хармонизацију националног законодавства са релевантним Директивама ЕУ. **Према плану, делимична хармонизација је спроведена у 2015. години док се очекује да потпуна хармонизација буде спроведена током 2018. године.**

Даље институционално јачање Управе за јавне набавке кроз повећање броја запослених, ће бити завршено 2018. године спровођењем процеса запошљавања. Напредак у повећању техничких капацитета наручилаца за обављање процедура набавки са већом ефикасношћу, као и даље јачање Управе за јавне набавке, остаје изазов у предстојећем периоду.

Остварен напредак у оквиру Стуба IV

Највећи напредак у домену финансијске контроле јавних средстава остварен је усвајањем стратешког оквира - Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС за период 2017-2020, у мају 2017. године. Пратећи Акциони план је усвојен за 2017. и 2018. годину. Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ) наставља да обезбеђује обуке за буџетске кориснике, развија софтвер и израђује извештаје у овој области. ЦЈХ је извршила преглед квалитета рада интерне ревизије у десет министарстава у 2016. години, што представља припрему за измену законодавства како би се спровела контрола квалитета интерне ревизије у складу са стандардима⁷. **До краја 2016. године, на централном нивоу, успостављена је интерна ревизија са 281 систематизованом ревизорском позицијом у 80 институција корисника јавних средстава, од којих је 230 попуњено. Ревизија је успостављена у свих 16 министарстава и три фонда обавезног социјалног осигурања.** На нивоу територијалних аутономних јединица и локалне самоуправе, функција интерне ревизије је успостављена у 77 од 174 јединице, са 182 систематизоване и 141 попуњеном позицијом интерног ревизора. **До краја 2017. године, на централном нивоу, успостављена је интерна ревизија са 296 систематизованих ревизорских позиција у 83 институције корисника јавних средстава, од којих је 243 попуњено. Ревизија је успостављена у свих 18 министарстава и три фонда обавезног социјалног осигурања.** На нивоу територијалних

⁷ Ова активност такође представља варијабилни индикатор за потребе праћења спровођења ИПЕ 2015 Секторске буџетске подршке за сектор Реформе јавне управе

аутономних јединица и локалне самоуправе, функција интерне ревизије је успостављена у 100 јединица, са 204 систематизоване и 154 попуњене позиције интерног ревизора.

Континуирано унапређење постојећих методолошких приручника и смерница у складу са најбољом међународном праксом ће осигурати напредак у овој области. Систем сертификације и професионалног развоја интерних ревизора ће додатно бити побољшан кроз *twinning* пројекат у 2018. години. Правилник и приручник о финансијском управљању и контроли ће бити ажуриран како би се постигла хармонизација концепта управљачке одговорности са принципима доброг управљања и како би се увела функција управљања неправилностима у оквиру ФУК.

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 (БИ) и Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније (АФКОС) су део Сектора за контролу јавних средстава Министарства финансија од јануара 2016. године. **Стратегија за борбу против неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ за период 2017-2020. (Стратегија за сузбијање неправилности и превара) је припремљена и усвојена. Уредба о овлашћењима и раду БИ је усвојена крајем октобра 2017.године. Припремљен је предлог законодавног оквира за реинституционализацију Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ.** Усвајање и спровођење законодавног оквира за реинституционализацију ће бити реализовано током 2018. године у складу са препорукама ЕК. Неопходно је обезбедити базу за даље јачање административних капацитета Канцеларије.

Велики изазов у функционисању Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ је недостатак адекватне политике за задржавање кадрова и одлагање усвајања законодавног оквира за реинституционализацију Канцеларије. Даљи кораци укључују усвајање законодавног оквира и припрему интерне стратегије задржавања кадрова. Такође, неопходан је довољан број запослених како би се осигурало ефикасно функционисање Сектора за контролу јавних средстава.

Остварен напредак у оквиру Стуба V

У складу са ПРУЈФ, обим и квалитет извештавања о извршењу буџета и фискалних извештаја су побољшани. У складу са планираним роковима, Управа за трезор извршила је сва потребна прилагођавања пословних процеса и организационих промена. Такође, обезбедила је техничке услове за укључивање нових индиректних буџетских корисника у систем извршења републичког буџета. **У систем извршења буџета Управе за трезор укључено је додатних 318 индиректних буџетских корисника у 2016. и 2017. години. Систем сада обухвата све судове, јавна тужилаштва, судске институције, казнено-поправне заводе и институције културе. Додатних 246 институција социјалне заштите ће бити укључено у 2018. години.** Интеграција индиректних буџетских корисника у систем извршења буџета Управе за трезор омогућава бољу контролу планиране потрошње, тиме доприносећи једном од кључних циљева ПРУЈФ, побољшању покривености и квалитета извештавања о извршењу буџета. Унапређење реформе буџетског рачуноводства је у току. Закон о изменама закона о буџетском систему је усвојен у децембру 2017. године (Службени

гласник, број 113/2017), којим се поставља основ за формирање Комисије за примену међународних рачуноводствених стандарда. Увођење Међународних рачуноводствених стандарда ће допринети обезбеђивању неопходних информација за припрему фискалних извештаја и биланса и тиме довести до даљег унапређења управљања јавним средствима и транспарентније буџетске политике. Праћење и извештавање о неизмиреним обавезама је побољшано проширивањем РИНО система на трансакције између јавних предузећа почев од јануара 2016. године. **Управа за трезор успоставила је Централни регистар фактура.** Успостављање Централног регистра фактура ће допринети ефикаснијем измирењу обавеза у оквиру рокова дефинисаних законом, смањењу броја закаснелих уплата и побољшању планирања и управљања јавним средствима. Главни циљ је унапређење система праћења издатих рачуна, као и успостављање боље контроле над измирењем финансијских обавеза. Закон о изменама закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама предвиђа обавезу важећу од 1. марта 2018. године за регистровање фактура и других захтева за плаћање издатих од стране поверилаца у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и пословних субјеката или између субјеката јавног сектора, где су субјекти јавног сектора дужници. Највећи изазов у овој области је успостављање адекватних структура ИТ, које су у исто време комплексне и финансијски захтевне. Осим капацитета Управе за трезор Министарства финансија, неопходно је побољшати и капацитете буџетских корисника како би могли да се прилагоде новим захтевима и стандардима.

Остварен напредак у оквиру Стуба VI

У циљу обезбеђивања стабилних јавних финансија, неопходно је обезбедити ефикасан спољни надзор и системе праћења, укључујући строга правила о извештавању и транспарентности. **Значајан напредак је остварен у раду Државне ревизорске институције (ДРИ)** кроз: повећање броја и квалитета ревизорских производа; број ревизора и покривеност субјеката ревизије (погледати табелу 3. под мером 18); кроз спровођење смерница ревизије, дајући потврду Народној Скупштини и грађанима Републике Србије да се јавна средства троше ефикасно и економично. **Државна ревизорска институција је објавила 220 од 231 планираних ревизорских производа у 2017. години, док је циљани број планираних ревизорских производа до краја 2020. године 253.** „Извештај о напретку Европске комисије из 2016.“⁸, као и Извештај *SIGMA* о праћењу принципа јавне управе из новембра 2017. године, потврђују напредак остварен у овој области, наводећи да су **“Уставни и законодавни оквир ДРИ у складу са INTOSAI стандардима”**. Проширење покривености ревизије је, такође, приметно.

Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине успоставио је Пододбор за разматрање извештаја о обављеним ревизијама ДРИ 2015. године, а прва седница са новим чланством одржана је у септембру 2016. године. Ради побољшања сарадње ове две независне институције, у августу 2017. године усвојене су Смернице за разматрање извештаја ДРИ о обављеним ревизијама корисника јавних средстава.

⁸ Линк документа: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf.

Спровођење ПРУЈФ је било успешно. Ипак, узимајући у обзир да је Програм припремљен 2015. године са амбициозним Акционим планом, који покрива целокупан период трајања Програма, постало је јасно да ревизија Акционог плана може додатно унапредити квалитет документа додавањем нових елемената или ревизијом постојећих. У складу с тим, након консултација са Европском комисијом и SIGMA, донета је одлука о ревизији ПРУЈФ у 2018. години. Измене ће углавном бити усмерене на ажурирање активности, правилан избор и боље дефинисање индикатора, као и поуздану процену трошкова. Договорено је да ће SIGMA пружити експертску подршку Министарству финансија Републике Србије током овог процеса. Нови Акциони план ће бити припремљен за период 2019-2021.

Главне области које ће бити приоритетне у 2018. години односе се на побољшање процеса припреме буџета, побољшање ефикасности прикупљања прихода и органа за извршење буџета, јачање скупштинског надзора над јавним финансијама и јачање капацитета Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ.

СТУБ I – ОДРЖИВИ СРЕДЊОРОЧНИ МАКРОФИСКАЛНИ И БУЏЕТСКИ ОКВИР

Први стуб Програма реформе управљања јавним финансијама (у даљем тексту: ПРУЈФ), 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 поред Сектора за макроекономске и фискалне анализе и пројекције одговорне су и Управа царине, Пореска управа, као и Управа за трезор.

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

Повећање кредибилитета макроекономских прогноза побољшаће квалитет информација неопходних за доносиоце одлука и пружити бољу основу 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 циљева ПРУЈФ.

Мера 1 – УНАПРЕЂЕЊЕ КРЕДИБИЛИТЕТА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРОГНОЗА

Капацитети Министарства финансија за макроекономске прогнозе су побољшани у последње две године кроз развијање новог модела за пројекције БДП-а као и успостављањем основе за побољшање административних и техничких капацитета за управљање сопственим средствима ЕУ.

Спровођење мере 1 ПРУЈФ побољшава капацитете МФ 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, активности су спроведене на време, како је планирано у Акционом плану ПРУЈФ.

Током 2016.и 2017.године, у циљу унапређења макроекономских прогноза, **развијен је "Bridge" модел ради побољшања пројекција БДП-а**, како је предвиђено у ПРУЈФ. Овај модел омогућава брзу процену БДП месечно или квартално, на основу високофреквентних показатеља.

"Bridge" модел значајно је унапредио рад Сектора за макроекономске и фискалне анализе и пројекције МФ, омогућавајући брже и прецизније процене. Активност је спроведена на основу интерних капацитета МФ почетком 2016.године. Резултати овог модела се месечно објављују на званичној страници МФ⁹, и представљени су и у Фискалној стратегији за периоде 2017-2019¹⁰ и 2018-2020¹¹ као основном средњорочном документу о економској

⁹ <http://mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=3>

¹⁰ <http://mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/Fiskalna%20strategija%202017.pdf>

¹¹ <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2018/Fiskalna%20strategija%202018.pdf>

политици Владе РС, као и у документу Програм економских реформи за периоде 2017-2019.¹² и 2018-2020¹³.

Такође, у оквиру извештајног периода МФ је успоставило основе за даље јачање капацитета за управљање сопственим средствима ЕУ. Од 1. септембра 2017. године у складу са променама организационе структуре и систематизације Министарства финансија, у оквиру Сектора за макроекономске и фискалне анализе и пројекције, успостављена је посебна јединица - Група за координацију и управљање сопственим средствима ЕУ. Група је одговорна за успостављање потребних механизма, израду процедура, обуку запослених који ће радити на задацима везаним за сопствена средства ЕУ, дефинисање и успостављање потребних база података. Јединица ће координирати припрему свих институција укључених у систем сопствених средстава ЕУ како би били у потпуности спремни да преузму обавезе од дана приступања Републике Србије Европској унији. Група се састоји од три радне позиције, од којих су две попуњене. У наредном периоду ради ће се на јачању капацитета и континуираној обуци запослених.

У оквиру извештајног периода у циљу јачања капацитета за спровођење анализе дугорочне фискалне одрживости и управљања сопственим средствима ЕУ, запослени у Министарству финансија су присуствовали бројним обукама, 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“, обука за статистичко-економетријске анализе.

<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% ¹⁴	Постигнута реална одступања 3.1% ¹⁵

Финансирање мере

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

По отварању Поглавља 33 - Финансијске и буџетске одредбе, израчунаће се трошкови даље изградње капацитета.

Кључни изазови

- ✓ Недостатак донаторских средстава за развој “*Bridge*” модела. Модел је развијен на основу сопствених капацитета МФ, 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.

¹² [http://mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017-2019\(1\).pdf](http://mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017-2019(1).pdf)

¹³ <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2018/ERP%202018-2020%20SRB%20FINAL.pdf>

¹⁴ Циљно одступање у пројекцијама МФ-а у поређењу са пројекцијама ММФ- а и ЕК пројекцијама испод 10%

¹⁵ Циљно одступање у пројекцијама МФ-а у поређењу са пројекцијама ММФ- а и ЕК пројекцијама испод 7%

Следећи кораци

- ✓ Током 2018. године наставиће се додатно јачање техничких капацитета запослених у области макроекономских анализа и пројекција, уз додатне обуке.
- ✓ Постојећи капацитети су адекватни за припремну фазу успостављања система координације и управљања сопственим средствима ЕУ. До датума приступања Европској унији, Република Србија ће наставити јачање административних капацитета у циљу успостављања ефикасног система за обрачун и плаћање сопствених средстава. У 2018. години планирано је да се започну активности анализе правног оквира и административних капацитета за потпуну примену прописа ЕУ за традиционална сопствена средства као 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 изградом 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

Унапређен обухват републичког буџета пружа бољу основу и поузданије информације о извршењу буџета на основу којих Сектор буџета Министарства финансија прецизније планира расходе индиректних буџетских корисника.

Структура јавног сектора



Илустрација 1: Структура јавног сектора

У складу са планираним роковима Управа за трезор извршила је сва неопходна прилагођавања пословних процеса, организационе промене и обезбедила техничке услове за укључивање индиректних корисника у систем извршења републичког буџета.

ПРУЈФ предвиђа да мера 2 у потпуности буде спроведена до 2020. године. Током периода извештавања **обухват извршења републичког буџета Републике Србије повећан је кроз укључивање правосудних органа, затвора и установа културе у систем ИТ за извршење буџета.** Такође, обухват буџета и буџетске документације повећан је кроз укључивање пројектних зајмова.

<i>Показатељи учинка</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Поуздани финансијски планови индиректних корисника буџета укључени у извршење државног буџета	0	247	318
Процент спољних/донаторских средстава укључених у државни буџет и документацију о извршењу буџета	14% ¹⁶	28%	Биће накнадно одређено ¹⁷

У систем извршења буџета Управе за трезор укључено је 318 додатних индиректних буџетских корисника у 2016. и 2017. години. Сада покрива све судове, тужилаштва, све правосудне институције, затворе и установе културе.¹⁸

У складу са ПРУЈФ, постепено укључивање донаторских средстава у годишњи и вишегодишњи државни буџет, као и документацију о извршењу буџета планирано је

¹⁶ 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

¹⁷ Прикупљени подаци се још увек обрађују

¹⁸ За више детаља видети меру 16

да се спроведе до краја 2020. године. Према расположивим подацима, проценат донаторске помоћи који је укључен у државни буџет, као и документацију о извршењу буџета износи 28% од укупних донаторских средстава укључених у базу података ISDACON¹⁹.

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 приказивани 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. годину.²⁰ Напоменути финансијски планови усвојени су од стране Владе РС, и то "Коридори Србије" д.о.о, 7. децембра 2016. године, а „Путеви Србије“, 15. децембра 2016. године.

Финансирање мере

Нису предвиђена додатна средства ПРУЈФ. Све активности се спроведе у оквиру постојећег државног буџета за редовне активности Министарства финансија.

Кључни изазови

Недостатак 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.

Следећи кораци

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 установа социјалне заштите и индиректних корисника Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

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

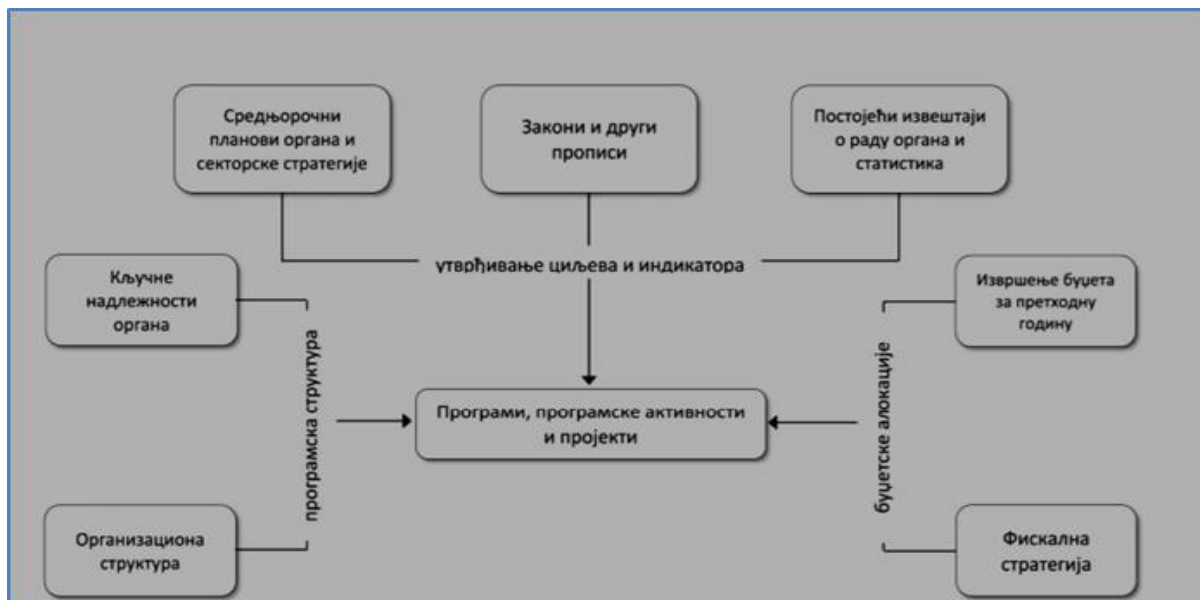
¹⁹ Процент спољних средстава укључених у буџет у поређењу са донаторским средствима укљученим у ISDACON базу података Министарства за европске интеграције. Подаци о развојној помоћи садржани у ISDACON информационом систему прикупљају се на основу информација добијених од представника донаторске заједнице и података добијених од Управе за јавни дуг, у смислу концесионих зајмова

²⁰ 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.

средствима, у складу са Законом о буџетском систему²¹. 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%	85%

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%, а у 2017. години је достигнуто 85%. 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 и у 2017. години 61,53% односно 104 града и општине.



Илустрација 2: Успостављање структуре буџетских програма државних органа

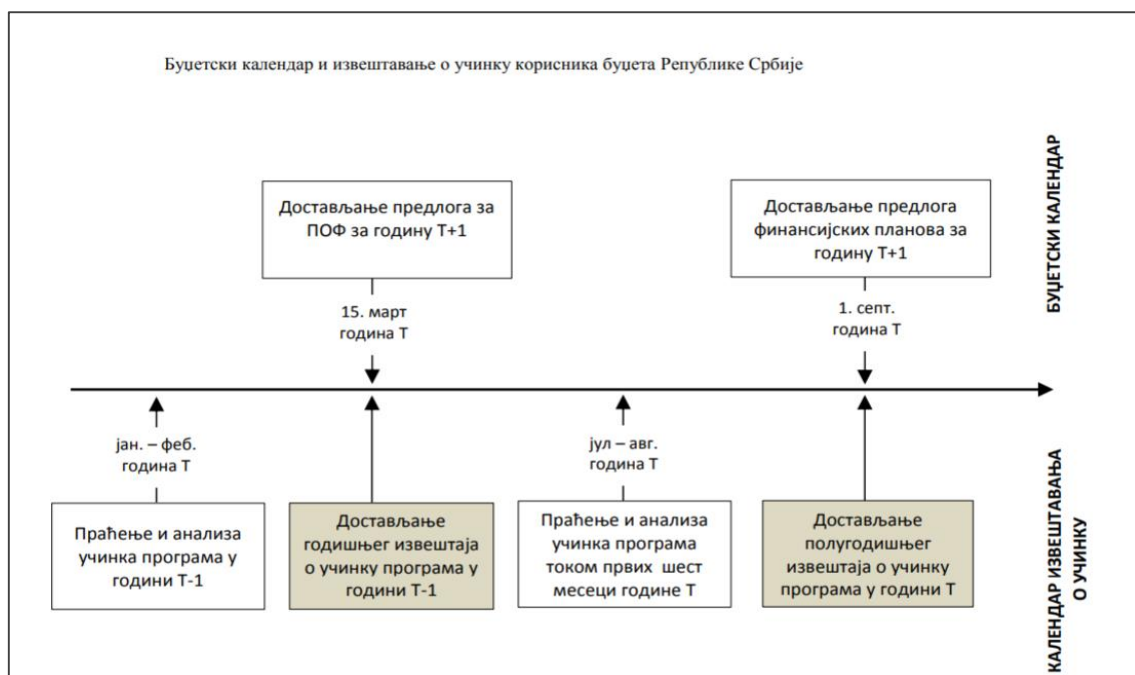
Увођењем вишегодишњег програмског буџетирања за све буџетске кориснике, јавности су доступне јасније информације у вези са наменом трошења буџетских средстава. Програмско буџетирање је транспарентан механизам за праћење трошкова буџета и издатака који омогућава доносиоцима одлука да лако разумеју везу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

²¹ 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, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016 и 113/2017)

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*).²²
- ✓ **Унапређење програмских структура.** Министарство финансија је радило заједно са буџетским корисницима на побољшању квалитета њихових иницијалних програмских структура. Ова побољшања су успостављена како би се побољшала компатибилност између програмских 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.
- ✓ **Извештавање засновано на учинку започело је 2017.године.** Уведена је обавеза праћења и извештавања о учинку програма, која ће показати ефекте потрошених буџетских средстава. **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. Израђена је Методологија за праћење и извештавање о учинку програма** која је тестирана током припреме Приоритетних области финансирања у првом и другом кварталу 2017. године и објављена на сајту Министарства финансија у мају 2017. године. Током 2017. године буџетски корисници на нивоу Републике су два пута извештавали о учинку програма. Припремљене и достављене извештаје о учинку програма у 2016. години (годишњи извештај) и у првих шест месеци 2017. године (полугодишњи извештај) Министарство финансија је користило током припреме буџета за 2018. годину. Извештаји су коришћени за прецизнију пројекцију расхода за наредни период, као и за даље унапређење програмских структура и програмских информација.

²² Унапређена Методологија за израду годишњег буџета са 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>



- ✓ **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 показатељ²³. 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 и успешно тестиран у току 2017. 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 2017. години, одржано је девет обука за више од 150 учесника. Процедуре праћења и извештавања, садржина извештаја о учинку и кључне улоге и одговорности у поступку извештавања биле 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 израдило Грађански буџет Републике Србије који на јасан и свеобухватан начин пружа информације јавности о структури буџета, прикупљању и трошењу буџетских средстава. Документ је објављен на интернет страници Министарства за 2015, 2017. као и за 2018. годину.²⁴
- ✓ **Транспарентност буџета је проширена увођењем законске обавезе објављивања програмских информација и извештавања о постигнутом учинку на интернет страницама корисника буџета.**

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

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)

Финансирање мере

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). Подршка је обезбеђена и кроз спровођење пројекта *Exchange 5 IPA 2014*.

Такође, Законом о буџету Републике Србије за 2018. годину планирана су средства у износу од 3,5 милиона динара за израду модула за праћење и извештавање о учинку програма.

Кључни изазови

- ✓ Кашњење објављивања позива за јавну набавку за одржавање и даљи развој система ИТ - *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, посебно са Јединственим информационом системом за планирање и праћење спровођења јавних политика, који ће бити успостављен до краја 2018. године ²⁵.

Следећи кораци

- ✓ Даље побољшање програмских информација, структура и извештавања.
- ✓ Током 2018. године главни циљ ће бити даље унапређење ИТ система. У плану је 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, као и модула за унос финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање.

Мера 4 – УНАПРЕЂЕЊЕ ПЛАНИРАЊА КАПИТАЛНИХ ПРОЈЕКТА

Успостављање законодавног оквира за управљање јавним инвестицијама препознато је у претходном периоду као стратешки приоритет Владе РС како би се спречило *ad-hoc* одлучивање о инвестицијама и омогућило да одлуке о финансирању капиталних пројеката буду засноване на систематском планирању и утврђивању приоритета.

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).²⁶

Уредба се примењује од 01. јануара 2018. године, односно приликом припреме Закона о буџету за 2019. годину. Очекује се да примена критеријума за одабир, заснованим на стратешкој релевантности и степену спремности пројекта значајно повећа вероватноћу успешног спровођења пројеката као и да допринесе значајном повећању процента буџетског извршења капиталних расхода од 2019. године па надаље. Према расположивим подацима, проценат буџетског извршења капиталних пројеката у 2017. години је око 75%.

²⁵ За више информација видети меру 5

²⁶ <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>

Такође, Министарство финансија тренутно ради на изради пет пратећих правилника, који обухватају критеријуме за: селекцију пројеката, капитално одржавање, развој интегрисане базе података, захтеве пројектне документације, рангирање капиталних пројеката.

Усвајањем Уредбе реформска мера 4 ПРУЈФ, која предвиђа успостављање јединствене платформе за планирање капиталних пројеката и методологију за анализу јавних инвестиција, није у потпуности спроведена али је успостављен главни предуслов за унапређење планирања капиталних пројеката што је препознато и у “Закључној изјави Мисије ММФ за 2017. године, члану IV Консултација”²⁷

Показатељ учинка	2016	2017
Удео капиталног буџета утрошен до краја буџетске године	66%	74,5%



Поред тога, побољшано управљање капиталним улагањима препознато је као приоритетна структурна реформа у области управљања јавним финансијама из документа Програма економских реформи за период 2016-2018²⁸, 2017-2019 и за период 2018-2020.²⁹ усвојеним од стране Владе Републике Србије.

Битно је напоменути да се у случају инфраструктурних пројеката финансираних од стране ЕУ примењује Методологија за приоритизацију и селекцију инфраструктурних пројеката (усвојена у последњем кварталу 2013.године) чијом применом је идентификован Јединствени преглед инфраструктурних пројеката у четири сектора који је даље прихваћен од стране Националног одбора за инвестиције (који је успостављен у циљу унапређења системског управљања капиталним пројектима у 2014. години) којим председају Министар финансија и Министар за европске интеграције - НИПАК.

Ради успостављана јединствене листе приоритетних пројекта и јединствених процедура за селекцију, која ће обухватити све јавне инвестиције и оне које финансира ЕУ, успостављена је константна интеракција између Министарства финансија и Министарства за европске интеграције заједно са Делегацијом ЕУ у циљу спајања и комбиновања ове две процедуре.

Финансирање мере

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

²⁷ <http://www.imf.org/en/News/Articles/2017/07/05/mcs652017-serbia-concluding-statement-of-the-mission-for-the-2017-article-iv-consultation>.

²⁸ 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.

²⁹ <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2018/ERP%202018-2020%20SRB%20FINAL.pdf>

ПРУЈП предвиђа 161.626 ЕУР донаторских средстава за финансирање софтвера, али средства још нису уговорена, а користиће се за успостављање Интегрисане базе капиталних пројеката³⁰.

Кључни изазови

- ✓ Недовољни људски ресурси за анализе исплативости пројеката, оцењивање и приоритизацију предложених пројеката и управљање инвестиционим пројекатима. Потребно је унапредити систем управљања људским ресурсима и вршити континуирану едукацију запослених.
- ✓ Успостављање функционалног система управљања капиталним пројектима из различитих сектора како би се осигурало делотворно и ефикасно управљање јавним средствима.

Следећи кораци

- ✓ Усвајање правилника дефинисаних Уредбом:
 - 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 модула за управљање капиталним пројектима у оквиру постојећег система за припрему буџета *BIS* за чију сврху је тренутно у процесу припрема техничке спецификације;
- ✓ 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 ПРУЈФ. У том смислу, средњорочни планови буџетских корисника ће бити обезбеђени у свеобухватном планском документу који обухвата период од три године и олакшава повезивање јавних политика³¹ са средњорочним оквиром расхода. Средњорочни планови ће бити припремљени на основу важећих докумената јавних политика, узимајући у обзир приоритетне циљеве Владе, расположиве капацитете и ресурсе, као и промену фактичке ситуације у односу на време када су ти документи јавних политика донети.

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

³⁰ Информациони систем који се успоставља при Министарству финансија и служи као подршка управљању капиталним пројектима на територији Републике Србије

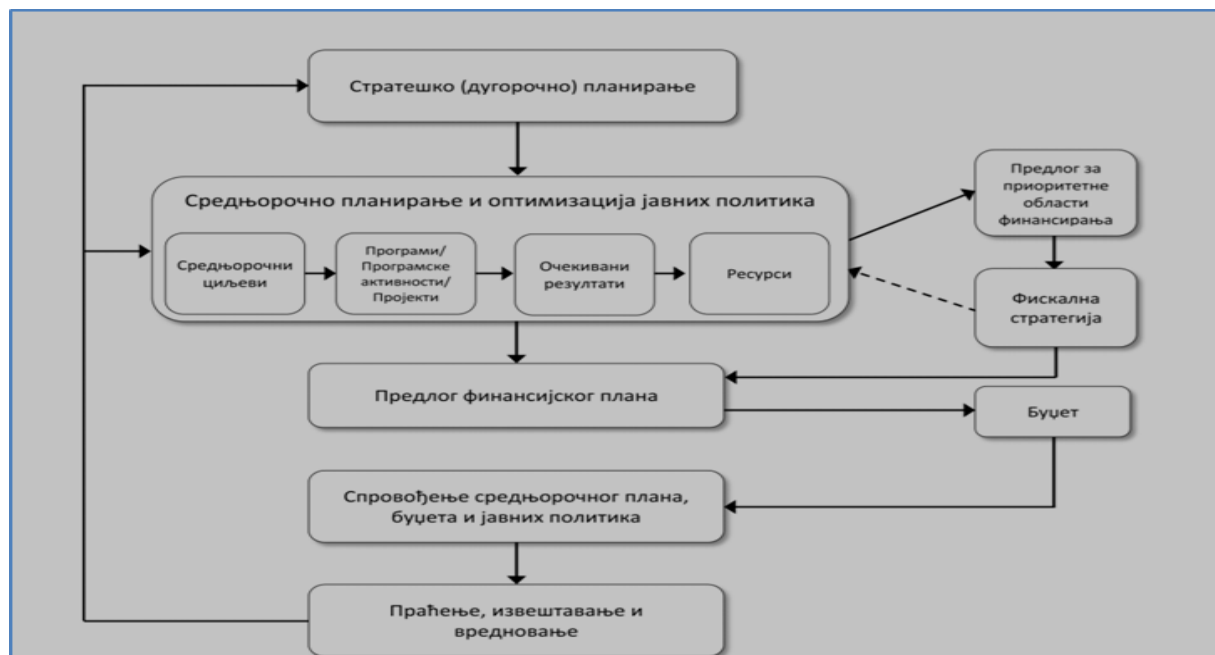
³¹ Линк ка бази података о документима јавних политика: <http://www.rsjp.gov.rs/baza-podtaka-o-strateskim-dokumentima-javne-politike>

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

Значајан напредак у претходном периоду постигнут је кроз:

- ✓ **Усвајање Закона о планском систему Републике Србије од стране Владе Републике Србије, 19. априла 2018. године.**
- ✓ **Успешно је спроведена процедура јавне набавке Републичког секретаријата за јавне политике за потребе израде и имплементације јединственог информационог система за планирање и праћење спровођења јавних политика (ЈИС).** ЈИС ће представљати јединствен електронски систем на нивоу органа државне управе у који ће учесници у планском систему уносити садржај својих докумената јавних политика и средњорочне планове и вршити извештавање о њиховом спровођењу.
- ✓ **Припрему и тестирање нацрта Методологије за основне процене и трошкове политике.** Нацрт методологије за основне процене и трошкове политике припремио је регионални саветник за реформу јавних финансија 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 усаглашавање са документима јавних политика или документима развојног планирања, као и да се за мере и активности које су преузете из тих докумената врши реферисање на та документа; 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 Реформе јавне управе, и за области Образовања и Интегрисаног управљања границом.** Документи представљају преглед издвојених средстава из буџета РС као и донаторских средстава за реформу ова три сектора и узимају се у обзир приликом израде Закона о буџету и Фискалне стратегије. Израда ових документа представља значајан искорак ка креирању средњорочног буџетског оквира за планирање политика и буџета. Реформе су подржане средствима ЕУ и предмет су Секторских реформских уговора којим је уговорена Секторска буџетска подршка из ИПА2015 и ИПА2016.³²

³² 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*



Илустрација 4: 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, 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. Влада је на седници одржаној 31. августа 2017. године утврдила Предлог закона о планском систему Републике Србије и упутила га у скупштинску процедуру.

У вези са делом мере везане за побољшање координације и усклађивања донаторске помоћи са приоритетима јавне политике, битно је подвући да је на иницијативу Министарства за европске интеграције покренут процес унапређења механизма Секторских радних група у смислу коришћења истих и у функцији форума за дискусију на тему напретка у примени секторске политике, планираних мера и активности у наредном периоду и потреба за финансирањем између националних институција и донатора. Поменута иницијатива покренута је у циљу додатног увезивања донаторских средстава са приоритетима и мерама из секторских стратегија у оквиру постојећег система координације помоћи ЕУ и развојне помоћи. Поред тога, у циљу квалитетног усклађивања донаторске помоћи са приоритетима јавних политика, Министарство за европске интеграције као инструмент користи документ „Национални приоритети за међународну развојну помоћ Републици Србији 2014-2017 са

Закона о буџету за 2017. годину, и 2017. годину - Секторски средњорочни оквир расхода (СОП) развијен је за још један сектор и узима се у обзир приликом припреме Фискалне стратегије 2018-2020 и Закона о буџету за 2018. годину., су испуњени израдом МТЕФ за Сектор образовања и интегрисано управљање границом, у уговореном року.

пројекцијама до 2020.године. Реч је о једном од кључних инструмената у оквиру система за координацију међународне развојне помоћи у Републици Србији, чијом припремом управља Министарство за европске интеграције и израђује се у координацији са релевантним националним институцијама и осталим заинтересованим странама, а који се базира приоритетима дефинисаним у оквиру релевантних секторских стратегија. Тренутно је у процесу припреме нови Вишегодишњи плански документ за координацију међународне развојне помоћи за период 2019-2025.

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

Финансирање мере

Трошкови активности спроведених 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, Агенције за међународни развој Сједињених Америчких Држава (*USAID*) - Пројекта за боље услове пословања (*BEP*) и *GIZ* пројекта Реформа јавне управе. Ради успостављања јединственог информационог система за планирање и праћење спровођења јавних политика (ЈИС) који ће обухватити: Акциони план за спровођење програма Владе, докумената јавних политика, Информациони систем за планирање и извештавање о раду Владе и средњорочне планове, одређено је из републичког буџета око 306 000 евра.

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.
- ✓ 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

Приоритетна активност ради унапређења буџетског планирања у 2018. години представља усвајање Закона о планском систему Републике Србије од стране Народне скупштине, чиме ће бити испуњен и формални предуслов за доношење Уредбе о методологији средњорочног планирања. Очекује се да ће Народна скупштина усвојити Закон о планском систему Републике Србије до краја другог квартала 2018. године, док ће Влада на предлог РСЈП - а донети Уредбу о методологији средњорочног планирања, закључно са другим кварталом 2018. године. Такође, имајући у виду успешно спроведену процедуру јавне набавке, Републички секретаријат за јавне политике ће до краја четвртог квартала 2018. године

успоставити Јединствени информациони систем (ЈИС) за планирање и праћење спровођења јавних политика³³.

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

У оквиру извештајног периода континуирано се радило на јачању административних капацитета Сектора буџета Министарства финансија као и на унапређењу аналитичких вештина државних службеника ради унапређења капацитета за потребе планирања и буџетирања стратешких и оперативних планова јавних органа.

<i>Показатељи 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. ПРУЈФ 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 места³⁴, а запослени су похађали две обуке у вези с пројекцијама основних трошкова и трошковима нових политика.

Акционим планом ПРУЈФ планирано је и успостављање унутрашњих организационих јединица задужених за пружање стручне подршке при планирању и буџетирању стратешких и оперативних планова јавних органа до краја 2017. године. Међутим, у извештајном периоду неопходни предуслови за реализацију овог резултата нису испуњени. Ради успостављања поменутих организационих јединица неопходно је изменити законодавни оквир, односно изменити и допунити Уредбу о начелима унутрашње организације и систематизације радних места у министарствима, специјалним организацијама и државним службама.³⁵

Поред законодавног оквира неопходно је обезбедити довољне оперативне капацитете како би се осигурало ефикасно планирање буџета и координација јавних инвестиција, на чему се у току извештајног периода радило, односно 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:

- ✓ 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. Наведене обуке похађало је 71 државни службеник и руководилац.

³³ Успостављање ЈИС-а планирано је Нацртом акционог плана за спровођење стратегије реформе јавне управе за период 2018-2020. године (мера 1.3, активност бр. 3).

³⁴ Нису урачунати Уговори о привременим и повременим пословима.

³⁵ Новим Акционим Планом за Реформу јавне управе биће пролонгиран рок за доношење наведене Уредбе

- ✓ Током 2017. године у сарадњи са СУК-ом и *GIZ*-ом спроведене су обуке у оквиру: 1. Програма општег континуираног стручног усавршавања државних службеника на тему: Управљање системом јавних политика и Управљање законодавним процесом и управни акти; 2. Програма општег стручног усавршавања руководиоца на тему: Програм обуке за државне службенике на положају – Управљање јавним политикама, Програм обуке руководиоца ужих унутрашњих јединица – Основе управљања јавним политикама и законодавним процесом и Програм обуке за државне службенике који се припремају за обављање послова на руководећим радним местима – Основе циклуса управљања јавним политикама и Управљање законодавним процесом. С тим у вези, одржано је 27 обука и обучена су укупно 232 државна службеника и руководиоца.
- ✓ Одржане су укупно 32 обуке и обучена су укупно 303 државна службеника и руководиоца у оквиру органа државне управе у циљу побољшања аналитичких способности и изградње капацитета органа државне управе.

Финансирање мере

У ПРУЈФ 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. Међутим, покретање те иницијативе је било преурањено с обзиром да Закон којим се уређује плански систем Влада у том тренутку још није била усвојила. Из наведених разлога МДУЈС није разматрало наведену иницијативу.

Следећи кораци

- ✓ Очекује се да ће у наредном периоду бити предузети одговарајући кораци како би се изменила и допунила Уредба о начелима унутрашњег уређења и систематизације радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе. Сврха ове промене је стварање предуслова за увођење обавезе органа државне управе да организују студијско аналитичке послове израде докумената јавних политика и средњорочног планирања. 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 РС да ефикасно користи буџет. Иако су предузети кораци како би се обезбедило ефикасније и ефективније извршење буџета, ПРУЈФ на систематичан и свеобухватан начин обрађује ово питање и даје смернице за побољшање. Као што је предвиђено у наведеном стубу, ефикасније и ефективније 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

Пореска управа и Управа царина Министарства финансија посвећено су радиле на постизању постављених циљева од почетка примене ПРУЈФ. Иако је циљана вредност наплате пореза у 2017. години, као што се види из табеле показатеља учинка, 87%, остварена вредност у 2017. години је чак 96%. Током 2017. године ревидиран је Програм трансформације Пореске управе и припремљен је Акциони план за период 2018-2023. године. Циљ Програма трансформације Пореске управе је да побољша организациону структуру, пословне процесе и услуге пружене пореским обвезницима. У 2017. години усвојени су плански документи за развој царинске службе до 2020: План развоја царинске службе РС за период 2017-2020. године и Акциони план за спровођење Плана развоја царинске службе РС³⁶. Такође, постигнут је напредак и у домену управљања ризицима и анти-корупцијских мера, као и у процесу модернизације царинске лабораторије. Ова мера је уско повезана са преговарачким поглављима 16 – Порези и 29 - Царинска унија.

Европска комисија је у Извештају о напретку за 2016. годину, у оквиру преговарачког поглавља 16 - Порези, 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.

<i>Показатељи учинка</i>	<i>2014</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Процент учешћа укупне редовне наплате пореза у односу на укупне пореске приходе процењене у буџету	85%	86%	87%
<i>Показатељи учинка</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
Повећање наплате прихода (које прикупља Управа царине) као% БДП-а	10,17%	10,27%	10,41%

³⁶ <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13484>

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. 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 Акционог плана Програма трансформације Пореске управе 2018-2023.

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

Развој Пореске управе, као стабилне институције са модерном организационом структуром и ефикасном пореском администрацијом, Планом трансформације Пореске управе је дефинисан кроз реализацију три стратешка циља:

1. Унапређење ефикасности и ефективности основних пословних процеса и повећања степена наплате пореза;
2. Подизање квалитета услуга и смањење трошкова испуњавања пореских обавеза;
3. Успостављање модерне инфраструктуре и радног окружења унутар организације.

Акциони план Програма трансформације за период 2018-2023 као и Одлука о основним и споредним активностима Пореске управе усвојени су 5. децембра 2017. године³⁷, чиме се Пореска управа фокусира на основне пореске делатности и следећу фазу консолидације организационих јединица. Додатно поједностављење и обједињене пореске процедуре као и побољшање оперативних активности на сузбијању сиве економије треба да допринесу смањењу трошкова у испуњавању пореских обавеза, лакше и праведније услове пословања и побољшање наплате пореза.

У протекле две године дошло је до неколико организационих промена у Пореској управи. Ради успостављања структурираног приступа управљању Пореском управом Републике Србије, формирана су и оперативно раде три Одбора: Одбор за управљање и надгледање пословања Пореске управе, Одбор за управљање ризиком по Плану поштовања прописа и Одбор за спровођење Програма трансформације.

Усвојеним Актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Пореској управи у августу 2017. године формализовано је Одељење за стратешке ризике и Сектор за пружање услуга пореским обвезницима и едукацију. Број организационих јединица филијала и експозитура је смањен на 78. Следећа фаза је обједињавања основних пореских функција у мањим организационим јединица до краја јуна 2019. године, а затим наставак процеса консолидације до 2023. године.

³⁷ Закључак Владе РС 05Број:021-12037/2017

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 националном 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.

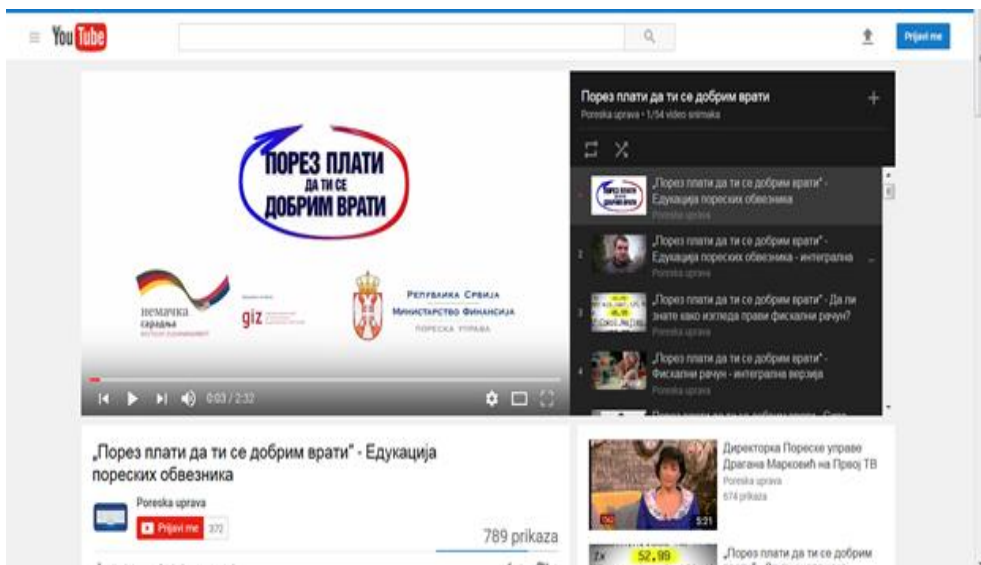
Постигнут је напредак у вези са развојем стратешког оквира за побољшање услуга пореским обвезницима и укупног организационог уређења. Основан је посебан Сектор Пореске управе које је у функцији пружања услуга пореским обвезницима. Очекује се да ће овај прелазак са "традиционалног модела" заснованог на контроли поштовања прописа на клијентелистички оријентисан приступ, пореским обвезницима олакшати, поједноставити и појефтинити исуњење пореске обавезе.

Одбор за трансформацију је усвојио Стратегију за пружање услуга пореским обвезницима³⁸ у децембру 2016. године. Такође је припремљен концепт Сектора за пружање услуга пореским обвезницима, који је усвојеним Актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Пореској управи у августу 2017. године формализован под називом Сектор за пружање услуга пореским обвезницима и едукацију. Стратегија и концепт предвиђају повећану функционалност постојећег Контакт центра, као и припрему програма подршке за новорегистроване пореске обвезнике.

У 2016. години је реализована маркетиншка кампања која се састојала од 40 петоминутних едукативних епизода³⁹, као још један примењен механизам за повећање наплате пореза. Емитована је на две телевизијске станице са националном фреквенцијом у Републици Србији. Током 2017. године настављена је реализација маркетиншке кампање, и то објавом интегралних верзија посредством друштвених мрежа и објавом информација.

³⁸ <http://www.poreskauprava.gov.rs/o-nama/strategija-usluge.html>

³⁹ <http://www.purs.gov.rs/biro-za-informisanje/novosti/3793/porez-plati-da-ti-se-dobrim-vrati.html>

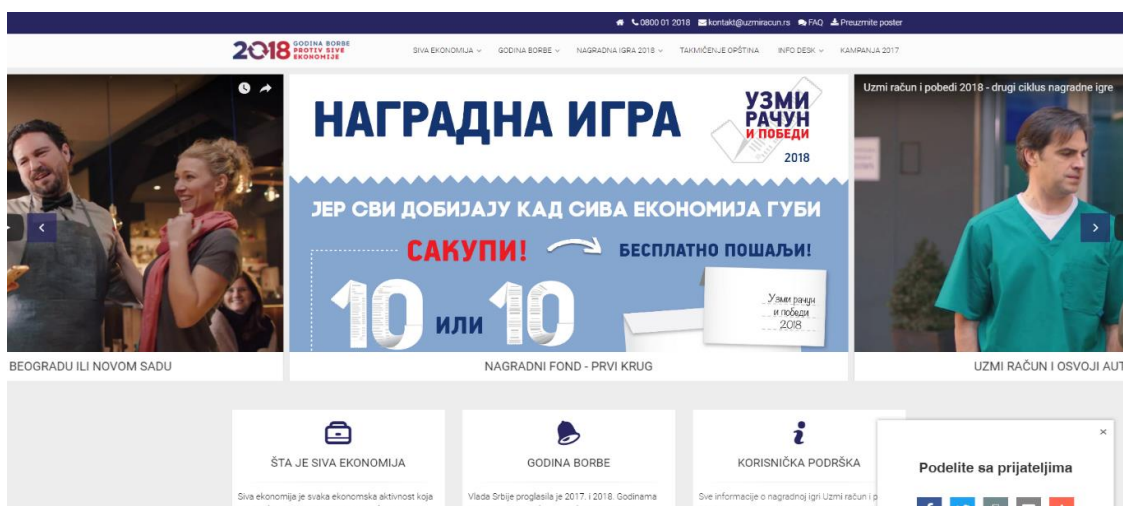


Илустрација 5: Маркетиника кампања „Порез плати да ти се добрим врати“

Због великог успеха првог циклуса наградне игре „Узми рачун и победи“, реализованом у првом кварталу 2017. године, у којем је учествовало готово 40% грађана и послато више од 85 милиона рачуна и слипова, Влада Србије одлучила је да заједно са НАЛЕД организује нови циклус наградне игре „Узми рачун и победи 2018“.

Наградна игра се реализује као део шире медијско-едукативне кампање у оквиру проглашења 2018. за годину борбе против сиве економије и једна је од кључних мера Националног програма за сузбијање сиве економије.

Циљ је подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије, стимулације безготовинског плаћања као инструмента сузбијања сиве економије, јачање пореске културе и мотивације грађана и привреде за поштовање прописа.



Извор: <http://uzmiracun.rs/>

У 2017. години оформљено је у 37 филијала шалтер под називом „Ваш порезник“ чија је основна сврха помоћ и пружање услуге пореском обвезнику.

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 одлуке⁴⁰. 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 ОЕЦД модел управљања ризицима у вези са поштовањем прописа.

Коначно, уз подршку пројекта *GIZ* „Реформа јавних финансија“, 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)⁴¹. 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. Започет је пројекат увођења аутоматизованих увозних и извозних система који је претпоставка за интеграцију *ERIAN* на *AIS&AES* и припадајуће контролне системе. Потписан је Додатни протокол 5 о олакшавању трговине између земаља чланица *CEFTA* споразума.

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 система⁴², и 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 запослених у Одељењу за унутрашњу контролу Управе царина, је одржан у децембру 2016. године, 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 ИРА 2013 а завршен је у децембру 2017. године.** Најзначајнији резултати овог пројекта су: препоруке за нацрт Акционог плана са активностима које треба спровести у будућности (правни оквир Царинске лабораторије, организациона и функционална структура, потребна инфраструктура и инвестиције, набавка опреме и обука запослених); дефинисани су и достављени сви технички захтеви за будући простор Царинске лабораторије (величина, сигурносни и безбедносни захтеви простора, инфраструктура); достављен је списак аналитичких метода за испитивање узорака робе; достављена је листе неопходне

⁴⁰ Објављена је контролна листа на: <http://www.purs.gov.rs/aktuelnosti/Ostalo/3525/inspekcijски-nadzor--kontrolne-liste.html>

⁴¹ *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

⁴² Управа царина је урадила Анализу ризика на корупцију правног оквира царинског система на основу Анализе ризика корупције у прописима у области царина, спроведене од Агенције за борбу против корупције. Закључак Анализе ризика упућује на потребу ширења овлашћења царинских службеника првенствено доношењем Закона о царинској служби, као и кроз усвајање измена и допуна Законика о кривичном поступку

аналитичке опреме за испитивање у лабораторији; достављен је предлог начина сарадње са царинским лабораторијама у ЕУ, као и са другим аналитичким институцијама на националном и међународном нивоу у складу са захтевима ЕУ. Успешно су спроведене две студијске посете царинским лабораторијама у Шпанији у којим је учествовало 10 царинских службеника. Тиме су ојачани капацитети људских ресурса Управе царина који ће учествовати у будућим пројектима модернизације Царинске лабораторије. Нацрт финалног извештаја пројекта достављен је децембра 2017. године, а марта 2018. године, усвојени су и потписани финални и финансијски Извештаји пројекта.

Процент усвојених жалби у односу на укупан број решених жалби у периоду 01.01. - 30.06.2017. године био је 36,75 %, имајући у виду да је од укупног броја решених жалби у наведеном периоду - 5.633, усвојено 2.070 жалби, што је повећање у односу на период из 2016. године, када је остварени проценат износио 35.5% (планирани ниво за 2016. годину износио је 33.47%).

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 - Порези, 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* из првог извештаја 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, као и захтев за паушални порез. Од 01. јануара 2017. године, новоосновани предузетник, у јединственом образцу за регистрацију предузећа, може одлучити о обрачуна личних примања. Редовно ажурирање Јединственог регистра пореских обвезника завршено је према подацима преузетим из АПР, 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*⁴³ 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 са неправилностима на бази анализе ризика 2016. године износио је 35,66%, што је повећање у поређењу са 2015. годином, а 2017. године износи 37,93%, премашујући циљану вредност од 36%. Ово повећање јасно показује константно побољшање извршених анализа ризика, према којима

⁴³ *TADAT* – Дијагностичка алатка Пореске управе за процену

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:

У складу са препорукама ММФ мисије у јулу месецу 2017. године, урађена је ревизија Програма за трансформацију. Најзахтевнији задатак у смислу обезбеђивања средстава је спровођење Програма за трансформацију Пореске управе. ПРУЈФ је процењено да је потребан износ око 22.000.000 ЕУР. Међутим, потребна средства за реализацију морају да се ревидирају, што ће бити учињено до краја 2018. године приликом ревизије ПРУЈФ. 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.

На основу усвојеног коначног финансијског извештаја за пројекат "Стварање услова за јачање капацитета лабораторије Управе царина Републике Србије" – укупна вредност пројекта је 225.000 ЕУР (95% из буџета ЕУ и 5% национално суфинансирање) уговором из IPA 2013. Одржане обуке су биле у организацији GIZ и TAIEH.

Кључни изазови:

- ✓ У складу са усвојеним Акционим планом Програма трансформације Пореске управе за период 2018-2023. године, у циљу наставка спровођења успешне трансформације Пореске управе и ефективне контроле над главним елементима пореског система и ефикасног управљања ризицима за основне пореске облике, у плану је спровођење прве фазе консолидације до јуна 2019. године уз планирано смањење броја филијала;
- ✓ Главни услов за потпуну примену система *ERIAN* на све царински дозвољене поступке 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 IPA2013 пројекат од јуна 2017. године.

Следећи кораци:

- ✓ Пореска управа је у потпуности посвећена наставку спровођења Програма трансформације Пореске управе, идентификацији основних активности Пореске управе и одвајању споредних активности у посебне области рада. Планиране активности Програма захтевају нову организациону структуру Пореске управе, у којој ће основне и споредне активности бити раздвојене;

- ✓ До јуна 2019. године предвиђено је обједињавање функције администрирања основних пореза на мањем броју локација (36) и наставак процеса обједињавања на највише 12-14 локација до 2023. 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* у ИСЦС (Информациони систем царина Србије) са улазним/излазним записима возила. Други је да се омогући интеграција *ERIAN* са СЕРП (систематска електронска размена података). Које решење ће бити изабрано, зависи од техничких могућности и потребно је извршити тестирање, као и применити одабрано решење;
- ✓ Аплицирано је за радионицу/експертску мисију стручњака Царинске лабораторије Хрватске у оквиру *TAIEX* помоћи, са циљем да се ураде смернице за успешну имплементацију препорука завршеног пројекта: "Стварање услова за јачање капацитета лабораторије Управе царина Републике Србије". Од стране ЕК одобрена је тражена посета и чека потврда термина и даље организације. Планира се покретање иницијативе за дефинисање правног оквира којим би се регулисале надлежности, улоге и активности Царинске лабораторије. Планира се припрема предлога за организациону и функционалну структуру Царинске лабораторије у складу са препорукама пројекта "Стварање услова за јачање капацитета лабораторије Управе царина Републике Србије";
- ✓ 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

Све активности су спроведене имајући у виду да су крајем 2017. године усвојене измене и допуне Правилника о систему извршења буџета Републике Србије, као и да је нови информациони систем за извршење буџета (ИСИБ) пуштен у продукцију 01.01.2018. године, чиме су се стекли услови да се у систем за извршење буџета укључе нови индиректни корисници буџетских средстава (ИБК), побољшано је финансијско планирање за све директне и индиректне кориснике буџетских средстава укључене у систем за извршење буџета Републике, а надлежним директним корисницима буџетских средстава (ДБК) омогућен је распоред и контрола над апропријацијама њихових индиректних корисника.

Самим тим, унапређено је планирање токова новца тиме што ДБК може, на основу потреба ИБК, да алоцира средства са апропријација једног индиректног корисника на апропријације другог индиректног корисника, у оквирима Законом о буџету утврђених апропријација. На тај начин ДБК је омогућена појачана контрола планова за извршење буџета и утврђених квота њихових индиректних корисника, као и преузетих обавеза и реализације преузетих обавеза, што је довело до унапређеног планирања код свих корисника.

Поред Управе за трезор, носиоци ових активности су директни корисници буџетских средстава и њихови индиректни корисници буџетских средстава.

Финансирање мере

Није било трошкова финансирања.

Мера 9 – УНАПРЕЂЕЊЕ КАПАЦИТЕТА ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ДУГОМ

Пућања јавног дуга Републике Србије је преокренута од 2016. године и учешће јавног дуга у БДП-у на нивоу опште државе је смањено на 58,7% крајем 2017. године, чиме се даље доприноси 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. Тренд смањења јавног дуга у БДП-у настављен је и у другој половини 2017. године и према прелиминарним подацима учешће јавног дуга централног нивоа власти у БДП је на крају децембра 2017. године износило 58,7% што је за око 12,5 процентна поена мање у односу на 2015. годину.

Током протекле две године спровођења ПРУЈФ, 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 за праћење ризика и софтвера за управљање јавним дугом.

Наставак развоја капацитета УЈД је важан за даље унапређење ефикасности и ефикасности 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, што је смањило изложеност ризику рефинансирања. Стратегија управљања јавним дугом⁴⁴ дефинише кључне мере за даљи наставак развоја тржишта државних динарских обвезница, јер ће развој овог тржишта створити један од неопходних предуслова за повећање кредитног рејтинга Републике Србије и смањење изложености јавног дуга валутном ризику.

<i>Показатељи учинка</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Јавни дуг/БДП (у %)	71,2	68,8	58,7



⁴⁴ <http://www.javnidug.gov.rs/eng/default.asp?P=27>

У графикону изнад приказано је учешће јавног дуга, на нивоу опште државе, док су подаци на централном нивоу власти за 2015 - 70%, за 2016 - 67,8% и за 2017. годину - 57,9 %.

<i>Показатељи учинка</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Годишњи трошкови сервисирања јавног дуга (исплате камата) као удео у БДП-у.	2,65	2,9	2,8	2,5
Просечно време доспећа на динарски дуг (године)	1,8	2,1	2,2	2,4

ПРУЈФ 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 ПРУЈФ, у току је спровођење свих седам активности у оквиру ове мере. **У току је израда методологије прилагођене за спровођење дугорочних анализа одрживости јавног дуга.** Примена нове методологије додатно ће побољшати рад УЈД, имајући у виду да УЈД тренутно користи стандардне *MTDS* и *DSA*⁴⁵ моделе за анализу дуга.

Уз подршку *GIZ* пројекта РЈФ, у току 2017. године одржана је **обука за стандардне моделе ММФ за анализу дуга.** Представник израелске Управе за јавни дуг представио је модел и методологију анализе одрживости дуга. Када се дефинишу методологија и модел, ИТ систем за управљање јавним дугом биће надограђен за модул за управљање ризиком у периоду до краја 2020.године.

У току је израда софтвера за управљање јавним дугом. Завршене су прве три фазе.⁴⁶ 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. У току је четврта фаза, фаза развоја софтвера. Процењује се да ће софтвер за управљање јавним дугом бити успостављен у првој половини 2018.године. Увођење софтвера помоћи ће у превазилажењу оперативних проблема у раду УЈД и унапређење његових аналитичких капацитета.

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

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

⁴⁵ Стратегија управљања средњорочним дугом и анализа одрживости дуга

⁴⁶ 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.

јануару 2018. године и предвиђају фазни приступ у увођењу примарних дилера на аукцијама динарских државних обвезница.

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 ISDA споразумима који ће бити потписани са страним пословним банкама са адекватним кредитним рејтингом.

Уредба о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавања о реализацији капиталних пројеката, такође обухвата праћење спровођења пројеката финансираних из кредита. Усвајањем Уредбе побољшава се систем праћења и јача координација активности унутар Министарства финансија. Наредне активности ће се предузимати у 2018. години како би се изградили одговарајући капацитети у МФ 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 агенцијом за јавни дуг, GIZ, Трезором светске банке, SECO, ММ, JVI- Joint Vienna Institute и Управом за јавни дуг Израела, 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 300.000,00 УСД. Потребно је додатних 125.000,00 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;
- ✓ Глобални ризици везани за финансијско тржиште, иако су они ван непосредне контроле УЈД, МФ или Владе Србије, али могу утицати на способност да се постигну планирани циљеви.

Следећи кораци

До краја 2018. године, развој софтвера за управљање јавним дугом би требало да буде завршен. Даље активности ће се предузимати како би се наставио развој методологије за спровођење анализа одрживости јавног дуга у циљу финализације до 2020. године кроз надоградњу система ИТ.

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

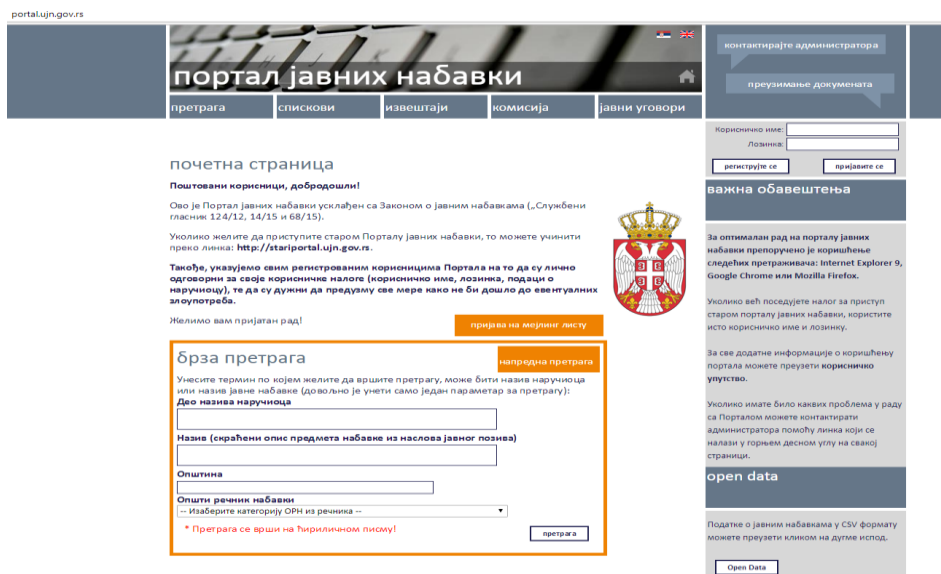
Током протекле две године, развој примарног и секундарног законодавства довео је до повећања транспарентности и ефикасности процедура јавних набавки. Ове активности су предузете како би се комплетирао законски оквир система јавних набавки у Србији.

Три од четири активности у оквиру мере су успешно спроведене. Сви предуслови за реализацију активности „Спровођење процеса институционалног јачања Управе за јавне набавке како би се повећао њен оперативни капацитет“, као једине активности која није била реализована, су испуњени. Усвојена је Одлука о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе, као и Закон о буџету за 2018. годину, којом су створени услови за јачање институционалног капацитета Управе за јавне набавке и повећање броја запослених. Даље институционално јачање Управе за јавне набавке, повећањем броја запослених, биће завршено у 2018. години спровођењем процеса запошљавања.

<i>Показатељи учинка</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Удео наручилаца који су објавили планове набавки на Порталу јавних набавки у односу на укупан број наручилаца на Порталу	Није доступно	Није доступно	90%	89%
Просечно време за спровођење отвореног поступка јавне набавке (у данима)	77	68	61	64
Удео обустављених поступака набавке у укупном броју поступака набавке	13%	11%	10%	10%
Просечан број понуда по поступку набавке	2,6	2,9	2,9	3,3

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 средине 2018. године.**

Транспарентност у планирању јавних набавки повећана је након промена законодавног оквира који је усвојен 2015. године, увођењем обавезе наручилаца да објављују планове јавних набавки на Порталу јавних набавки. Укупан број наручилаца који објављују планове набавки на Порталу, достигли су ниво од 90% у 2016. години, премашујући циљ од 85%, како је првобитно планирано Програмом. У првој половини 2017. године овај проценат износи 89%.



Илустрација 6: Званична страница Портала јавних набавки⁴⁷

Постигнут је напредак у повећању техничких капацитета ентитета ради ефикаснијег извршења процедура јавних набавки. У 2016. и 2017. години одржане су четири обуке за више од 80 одабраних особа и доносилаца одлука⁴⁸. Повећан је број сертификованих службеника за јавне набавке. Од 2.300 особа које су првобитно планиране да буду сертификоване до краја 2017. године, 3.762 лица је добило сертификате, што показује повећање од 63% изнад циљане вредности. Као резултат обуке пружене службеницима за јавне набавке, у комбинацији са другим предузетим мерама, **број обустављених поступака је смањен са 13% у 2014 на 10% у 2016. години, а у 2017 је остао на нивоу од 10%.**

До краја 2017. године одржано је седам обука 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.

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

Стратегија развоја јавних набавки 2014 - 2018⁴⁹ служи као одговарајући стратешки оквир за дугорочни развој система јавних набавки.

Финансирање мере

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

⁴⁷ <http://portal.ujn.gov.rs/Pretraga.aspx?tab=1>

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији 2014-2018 и Акциони План за примену Стратегије развоја јавних набавки за 2014-2015, усвојена 30. октобра 2014. Акциони план за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2018. годину који је усвојен Закључком Владе РС 056број: 404-12966/2017 од 28. децембра 2017. године („Службени гласник РС”, број 120/17)

Кључни изазови

Највећи изазови за спровођење ове мере су:

- ✓ 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

Даље активности које треба предузети у циљу спровођења мере 10 су:

- 1) доношење новог Закона о јавним набавкама који би требало да буде усвојен у другом кварталу 2018;
- 2) Обука за именоване особе, доносиоце одлука, полицију, тужиоце и судије ће се наставити током 2018. године;
- 3) Усвајање Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи за јавне набавке;
- 4) Јачање капацитета у Управи за јавне набавке кроз запошљавање нових лица.

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 интерне 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 укључивање постојећег система управљања и контроле који је саставни део система за индиректно управљање претприступним инструментом ЕУ у свеобухватни систем интерне финансијске контроле у јавном сектору.

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. Главни циљ доношења Стратегије је 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 у односу на дефинисане циљеве, и успоставити одговарајуће контролне мере за управљање ризицима.

Конференција поводом усвајања Стратегије одржана је 04. октобра 2017. године, у Палати Србије. Скуп је отворио министар финансија, истичући да спровођење Стратегије значи квалитетније коришћење средстава пореских обвезника и квалитетнији јавни дијалог о начину трошења тих средстава. Конференцији су, поред представника Владе РС, присуствовали амбасадор и шеф делегације ЕУ и представник *DG BUDGET*, који су дали снажан подстицај овој реформској области, као делу опште реформе државне управе.



Одлагање процеса усвајања Стратегије ИФКЈ настало је услед неочекивано дугог процеса консултација са интерним и екстерним заинтересованим странама. Пратећи Акциони план обухвата период 2017 - 2018. годину.

Током другог квартала 2017. године, тачније 12. јуна, образоване су две радне групе:

- Радна група за интерну финансијску контролу у јавном сектору, задужена за праћење спровођења Акционог плана Стратегије ИФКЈ⁵⁰;

⁵⁰ Извештај о спровођењу АП ИФКЈ Стратегије треба да се усваја на Влади РС једном годишње као саставни део Консолидованог годишњег извештаја, у складу са мером 18 Стратегије ИФКЈ. Чланови РГ су представници: ЦЈХ, ДРИ, Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ, РСЈП, МЕИ, Министарства правде, МДУЛС, Министарства унутрашњих послова, Министарства културе и информисања, Министарства одбране, Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства рударства и енергетике, Министарства привреде, Министарства здравља, Министарства омладине и спорта, Министарства пољопривреде и заштите животне средине (од августа 2017. године два засебна министарства), Министарства спољних послова, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

- Радна група за финансијско управљање и контролу и интерну ревизију, задужена за координацију међусекторског приступа ФУК и ИР у оквиру Министарства финансија⁵¹.

Први састанак наведених радних група одржан је 25. јануара 2018. године. С обзиром да је реч о иницијалном састанку обе радне групе, акценат је био на међусобном упознавању чланова радних група, са закључком да је потребно одржати континуитет, како би се циљеви и задаци радних група што ефикасније реализовали. Такође, представници ЦЈХ су присутне чланове детаљно упознали са свим активностима које су реализоване из Акционог плана Стратегије, као и са предстојећим задацима које треба испунити током 2018. године. Успостављен је договор у вези са динамиком састајања и начином рада радних група, а посебно је истакнуто да је свака иницијатива чланова радних група за додатним састанцима добродошла. Идентификоване су, између осталог и неке од тема које би требало да буду предмет будућег рада: специјални програми обука за руководиоце, управљање неправилностима, управљачка одговорност, као и однос интерне и екстерне ревизије.

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).

Показатељи учинка ⁵²	2015	2016	2017
Комплетност законодавног оквира за интерну контролу СИГМА	Није доступно ⁵³	Није доступно ⁵⁴	3/5
Број извештаја интерне контроле (годишњи извештаји корисника јавних средстава о ФУК и ИР достављени (ЦЈХ)	1.000	1.097	1390

Унапређење законодавног оквира у области финансијског управљања и контроле (ФУК) предвиђено за четврти квартал 2016. године у ПРУЈФ, још није реализовано, али су спроведене бројне припремне активности, као што су: Смернице за управљање ризицима су припремљене и објављене на званичној интернет страници ИФКЈ⁵⁵ које ће представљати 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 министарстава за 2016. годину⁵⁶ и осам министарстава и три организације обавезног социјалног осигурања за 2017. годину⁵⁷, што такође представља припремни рад за измену законодавства како би се спровела контрола квалитета ИР у складу са *IIA* стандардима.

⁵¹ У складу са мером 1 Стратегије ИФКЈ. Чланови РГ су представници: Управе за трезор, Сектора буџета, Сектора за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ, Сектора за управљање средствима ЕУ, Сектора за финансијски систем и Сектора за контролу јавних средстава

⁵² Индикатори преузети из СИГМА извештаја о Принципима управљања јавне управе

⁵³ Нови СИГМА показатељ који није доступан за 2015. годину

⁵⁴ Нови СИГМА показатељ који није доступан за 2016. годину

⁵⁵ http://ifkj.mfin.gov.rs/user_data/posts/SZUR.pdf

⁵⁶ Преглед сагледавања квалитета ИР за 2016. годину извршен је у: Министарству финансија; Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре; Министарству трговине; Министарству пољопривреде и заштите животне средине; Министарству рударства и енергетике; Министарству културе и информисања; Министарству здравља; Министарству правде; Министарство просвете, науке и технолошког развоја; Министарству за рад, борачка и социјална питања; и Министарству привреде.

⁵⁷ Преглед сагледавања квалитета ИР за 2017. годину извршен је у: Министарству унутрашњих послова; Министарству одбране; Министарству спољних послова; Министарству заштите животне средине; Министарству трговине, туризма и телекомуникација; Министарству државне управе и локалне самоуправе; Министарству за европске интеграције; Министарству омладине и спорта;

Преглед контроле квалитета ИП 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 кодекс, 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. Овај преглед је заснован на појединачним прегледима које су извршили запослени у Сектору за интерну контролу и интерну ревизију Министарства финансија (Централне јединице за хармонизацију).

Прегледи су достављени министру финансија за 2016. и 2017. годину и објављени су на званичној страници Централне јединице за хармонизацију.⁵⁸

Препознат је недостатак административних капацитета у ЦЈХ, као надлежној јединици за спровођење циљева ИФКЈ, која је са ново усвојеним Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, из августа 2017. године, повећала број запослених за три извршиоца (укупно 13 систематизована радна места) и тренутно је у припреми поступак за њихово попуњавање.

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.).

У циљу побољшања препознатљивости и промоције ЦЈХ у 2016. години дизајниран је логотип Сектора за интерну ревизију и интерну контролу.

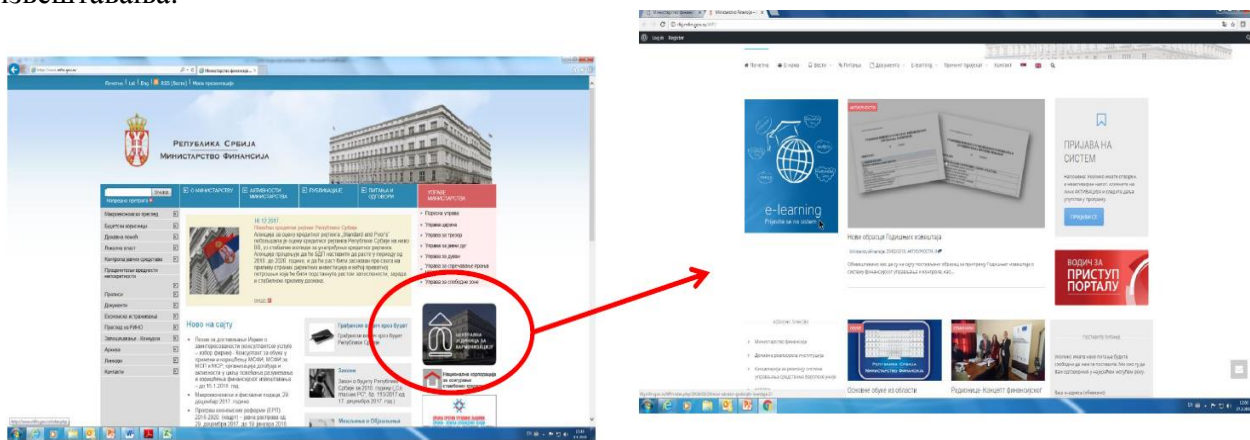


Републичком фонду за здравствено осигурање; Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање; Националној служби за запошљавање.

⁵⁸ 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, остварен је у потпуности. Лик ка документу: http://ifkj.mfin.gov.rs/user_data/posts/Konsolidovan%20godisnji%20izve%C5%A1taj%20za%202016%20godinu%20o%20stanju%20IFKJ%20%20Republici%20Srbiji.pdf. Сагледавање квалитета рада интерне ревизије за 2017. годину, линк ка документу: <http://ifkj.mfin.gov.rs/WP/wp-content/uploads/2018/01/Pregled-kvaliteta-ZBIRNO-30-12-2017-PDF.pdf>

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 лакше и брже подношење годишњих извештаја ЦЈХ у електронском формату, путем *on-line* приступа, чиме ће се побољшати квалитет достављених података.

Уз унапређени софтвер ЦЈХ ће развити своје извештајне и аналитичке потенцијале. Током 2018. године ЦЈХ ће наставити рад на унапређењу софтвера на основу резултата тестне фазе. Поред тога, аналитички приступ, садржај и облик последњег Консолидованог годишњег извештаја побољшан је у сарадњи са SIGMA консултантима. Унапређен Консолидовани годишњи извештај за 2016. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору РС усвојен је у септембру 2017. године⁵⁹. ЦЈХ ће и даље наставити са побољшањем система извештавања.



Илустрација 7: Банер на почетној страници МФ и редизајнирана званична интернет страница ЦЈХ (<http://ifkj.mfin.gov.rs/Pocetna.aspx>)

Крајем 2017. године имплементирана је платформа за е-учење која служи за бољу размену знања у области ФУК и ИР. Платформа се континуирано обогађује новим садржајима и омогућава корисницима учење кроз тренинг материјале који обухватају теоријски и практични део. Постављен је материјал за обуку из финансијског управљања и контролу, сва четири модула, тако да је доступан свим заинтересованим лицима.

Што се тиче планиране активности спољне сарадње у организовању обуке и професионалног развоја за руководиоце и државне службенике о ФУК 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. Остварена је сарадња са међународним експертом, некадашњим председником Европског удружења института интерних ревизора (ЕСИИ), са којим су разматрани могући начини унапређења обуке у области ФУК и ИР. Закључено је да, у овом моменту, међународна сертификација ИР није остварива јер изискује додатна средства.

Процена недостатака ће бити спроведена уз подршку *twinning* партнера, изабраног кроз пројекат „Подршка даљем развоју ИФКЈ“, финансираним од стране ЕУ из претприступних фондова, у циљу побољшања система сертификације и професионалног развоја интерних

⁵⁹ Индикатор 8 за 2017. годину - *Влада даје посебне препоруке за решавање проблема системских слабости у системима интерне контроле и за побољшање управљачке одговорности на основу годишњег извештаја ЦЈХ (за 2016.) и ЦЈХ 2017. за преглед квалитета ИР за потребе праћења Секторског реформског уговора је остварен, с тим што садржи преглед квалитета интерне ревизије за 2016. годину. Линк ка документу: <http://ifkj.mfin.gov.rs/WP/wp-content/uploads/2018/01/KGI-1.pdf>*

ревизора, кроз приступ који би укључио професионалне организације и академску заједницу у припреми и преношењу знања.

Крајем 2017. године израђена је Анализа о недостацима која садржи пресек стања у области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору, такође реализовану уз помоћ *twinning* пројекта, која садржи препоруке за превазилажење уочених слабости и унапређење система ИФКЈ.

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*. Током 2016. и 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:

- ✓ Интензивнија политичка и институционална подршка спровођењу ИФКЈ како би се убудуће још више истакао значај спровођења интерне финансијске контроле у јавном сектору. ЦЈХ је већ 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 јавних средстава на централном нивоу власти, организацију и учешће на бројним конференцијама.
- ✓ Свеукупно јачање ЦЈХ као покретача промена мора бити опште препознато од стране највиших нивоа власти и руководства, јер је у претходном периоду недостајала пуна 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 изванредан 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 реформе јавне праве, нарочито Стратегије ИФКЈ 2017-2020, кроз следеће мере/активности дефинисане у пратећем Акционом плану, за 2018 годину:

- ✓ Континуирана надоградња и ажурирање постојећих методолошких приручника и смерница у складу са најбољом међународном праксом и обезбеђивање одговарајуће видљивости путем интернет странице ЦЈХ, почев од II квартала 2017. године;
- ✓ 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 обука и пренос знања кроз *twinning* пројекат;

- ✓ Побољшати садржај и квалитет консолидованих годишњих извештаја о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору РС;
- ✓ 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, 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;
- ✓ ЦЈХ би требало да ажурира постојеће смернице за спровођење управљања ризицима код корисника јавних средстава;
- ✓ Увести годишњу изјаву о унутрашњој контроли од стране руководиоца корисника јавних средстава;
- ✓ Дефинисати континуирани професионални развој интерних ревизора регулативом;
- ✓ Регулисати екстерну процену квалитета интерне ревизије корисника јавних средстава подзаконским актом (уредбом).

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 управљачку одговорност и пренети фокус са законитости и регуларности финансијских трансакција на њихову ефикасност и ефективност.

<i>Просечна оцена система ФУК свих КЈС у РС за 2015, 2016 и 2017. годину по елементима COSO оквира (у %)</i>						
<i>Параметри</i>	<i>Контролно окружење</i>	<i>Управљање ризицима</i>	<i>Контролне активности</i>	<i>Информисање и комуникација</i>	<i>Праћење, надзор и процена</i>	<i>ПРОСЕК</i>
<i>Година</i>						
<i>2015</i>	<i>72</i>	<i>69</i>	<i>66</i>	<i>74</i>	<i>49</i>	<i>67</i>
<i>2016</i>	<i>73</i>	<i>75</i>	<i>67</i>	<i>76</i>	<i>48</i>	<i>69</i>
<i>2017</i>	<i>85</i>	<i>76</i>	<i>77</i>	<i>88</i>	<i>62</i>	<i>79</i>

Табела 1: Упоредни преглед просечних оцена појединачних елемената ФУК система за 2015. и 2016. годину⁶⁰

⁶⁰ Подаци

<i>Показатељ учинка⁶¹</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Просечна оцена елемената ФУК система у РС - <i>COSO</i> моделу	67%	69%	79%

Горе наведено је у складу са циљевима нове ИФКЈ Стратегије 2017-2020⁶², 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.

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

У оквиру мере 12, постоје два дефинисана резултата, који се односе на континуирану подршку ЦЈХ, кроз радионице намењене руководиоцима корисника јавних средстава, ФУК координаторима и групама задуженим за финансијско управљање и контролу, како би се боље разумео систем финансијског управљања и контроле.

У циљу постизања дефинисаних резултата и остваривања напретка у области спровођења ФУК, 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, 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. До сада је одржано четири састанка Радне групе у оквиру којих су дискутоване теме из ове области.
- ✓ Петодневне основне обуке о ФУК су одржане током девет циклуса за 519 учесника, са унапређеним материјалима (презентације и приручници) за обуку (главне теме: увод у интерну финансијску контролу у јавном сектору, интегрисани оквир унутрашње контроле - *COSO* модел, систем управљања ризицима, систем контроле управљања); четири од девет обука одржано је у јединицама локалне самоуправе (градови: Крагујевац, Ниш, Суботица и Крушевац);
- ✓ министар финансија је свим ресорним министрима проследио унапређене материјале о основама ФУК обука;
- ✓ Подршка руководиоцима корисницима јавних средстава на свим нивоима власти и ФУК координаторима пружена је кроз 10 радионица и обука којима је присуствовало преко 300 учесника (главне теме: основни принципи ФУК система, одговорност руководиоца, документовање пословних процеса, процедура израде нацрта, ризик

⁶¹Извор 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

⁶² http://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 Линк ка Стратегији:

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 је пружена посебна практична помоћ у изради мапа пословних процеса и у прилагођеним стратегијама за даље спровођење финансијског управљања и контроле у њиховим институцијама;

Све наведене активности које је предузела ЦЈХ допринеле су подизању свести о значају спровођења ФУК тако да је дошло до повећања у укупном броју за 82 новодостављена извештаја за 2016. годину, што је пораст од 12% у односу на претходну 2015. годину⁶³. За 2017. годину извештај је доставило укупно 936 корисника јавних средстава, што представља пораст у односу на 2016. годину за 212 нових извештаја односно за 23%.

Финансирање мере

Већина активности у вези са мером 12 подржана је, поред редовних буџетских средстава, кроз пројекат *UNDP-a* "Унапређење управљања јавним финансијама" који финансира *SDC*. У 2016. и 2017. години, 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 руководиоца корисника јавних средстава и координатора ФУК смањили су потенцијално побољшање у области финансијског управљања и контроле. У циљу смањења овог негативног изазова, ЦЈХ је стално укључивала нове представнике корисника јавних средстава кроз своје редовне ФУК обуке, као и кроз своје специјализоване ФУК радионице и састанке;
- ✓ Недостатак капацитета ЦЈХ делом је превазиђен именовањем помоћника министра и додатним систематизованим радним местима у оквиру Сектора које је потребно попунити, 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, *CEF* едукације и обуке). 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, за 2018. годину:

- ✓ Континуирано унапређење стручног знања запослених у ЦЈХ усвајањем најбољих међународних пракса у области ФУК и ИР, учествовањем у најмање две релевантне обуке годишње;
- ✓ Побољшање садржаја и форме упитника ЦЈХ како би се унапредио квалитет аналитичких података које достављају корисници јавних средстава;
- ✓ Развити смернице о управљачкој одговорности руководиоца објашњавајући улогу појединачних учесника у финансијском управљању и контроли;
- ✓ Развити модел практичне примене ФУК који ће бити доступан корисницима јавних

⁶³ Извор података је база података ЦЈХ креирана на основу појединачних годишњих извештаја корисника јавних средстава ИФКЈ система

- средстава за преузимање путем платформе за е-учење на интернет страници ЦЈХ;
- ✓ Организовати радионице за више руководиоце о улози финансијског управљања и контроле, континуирано почев од трећег квартала 2017. године;
 - ✓ Ажурирати и редизајнирати тренинг материјал за ФУК обуку у складу са измењеним прописима ФУК и ИР;
 - ✓ Ажурирати постојеће смернице за спровођење процеса управљања ризицима код корисника јавних средстава;
 - ✓ Кроз платформу е-учења ЦЈХ би требало да обезбеди преузимање модела управљања ризицима, како би се олакшала практична примена од стране корисника јавних средстава.

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 систематизоване и 141 попуњеном позицијом интерних ревизора⁶⁴.

⁶⁴ Што се тиче укупног броја интерних ревизора и јединица ИР, услед децентрализованог система интерне ревизије, као и укупног законодавног оквира, ЦЈХ нема прецизних података. У складу са Правилником о ИР, 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 ИР 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

На централном нивоу, до краја 2017. године, у 83 институције корисника јавних средстава, успостављена је унутрашња ревизија са 296 систематизованих позиција интерног ревизора, од којих је 243 попуњено. **Ревизија је успостављена у свих 18 министарстава и три фонда обавезног социјалног осигурања.** На нивоу јединица територијалне аутономије и локалних самоуправа, функција унутрашње ревизије успостављена је код 100 корисника јавних средстава, са 204 систематизована и 154 попуњене позиције интерних ревизора.

Институције корисника јавних средстава које користе средства претприступне помоћи Европске Уније (ИПА фондове) немају тражени број ревизора (минимално три), али то је део ширег проблема расположивости ревизора, што указује на чињеницу да ревизија не спада у приоритете управљачких структура институција корисника јавних средстава. Што се тиче статистичких података о попуњавању јединица интерне ревизије у ресорним министарствима која су стубови спровођења ИПА, је следећи: у осам министарстава, један ревизор је запослен, у два министарства, два ревизора су запослена, а у преосталих шест министарстава има три и више ревизора.

<i>Показатељ учинка⁶⁵</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Број препорука за интерну ревизију за побољшање пословања	4916	5901	6167	6102 ⁶⁶

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 сертифициваног јавног ревизора у јавном сектору.** Теоријски део седмодневне обуке за интерну ревизију укључио је 132 запослена корисника јавних средстава. У четири испитна периода, испит је положило 99 кандидата, чиме су добили звање овлашћеног јавног ревизора у јавном сектору. **До краја 2017. године, укупно 377 интерних ревизора је стекло звање овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору.** Током извештајног периода, број интерних ревизора на локалном нивоу повећао се за 39, а у Канцеларији за ревизију система управљања средствима ЕУ за четири интерна ревизора.

У оквиру сарадње са пројектом "Унапређење управљања јавним финансијама" *UNDP*, финансираног од стране *SDC*, 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

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.

⁶⁵ 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

⁶⁶Подаци ће бити доступни до 31. марта текуће године за претходну годину, у складу са Законом о буџетском систему.

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 током 2016. године, ЦЈХ је у сарадњи са Сектором за управљање средствима ЕУ Министарства финансија и Државне ревизорске институције, организовао две тродневне радионице на тему "ИПА систем претприступне помоћи (ИПА)", на којима је учествовало по 30 полазника.

У сарадњи са *twinning* пројектом „Подршка даљем развоју ИФКЈ“, одржана је дводневна радионица на тему: „Нови стандарди у интерној ревизији“, на којој је присуствовало 40 интерних ревизора.

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 2017. години уложено је око 20.000 УСД за потребе организовања две конференције ИР 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.

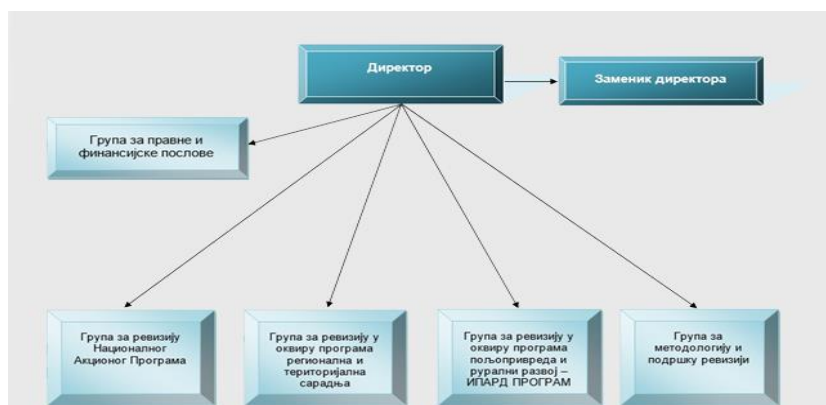
Следећи кораци

Наредне активности које треба предузети у циљу спровођења мере 13 утврђене су 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 ЕУ⁶⁷.



Графикон 2: Организациона структура Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ⁶⁸

Показатељ учинка	2014	2015	2016	2017
Број налаза високог и средњег ризика у Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ од стране ревизора ЕК	4	4	5	4 ⁶⁹

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

Нацрт правног оквира за (ре)институционализацију Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ припремљен је у јануару 2016. године, али финална фаза усвајања је одложена услед организационих промена надлежне институције за предлагача напоменутог правног оквира. Успостављањем нове Владе, у јуну 2017. године, дошло је до измене институције као предлагача закона и подзаконских аката⁷⁰ под којим би била основана Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ као Ревизорско тело. Надлежност је прешла са Министарства за државну управу и локалну самоуправу на новоосновано Министарство за европске интеграције. Промене унутар новог Министарства за европске интеграције, и консултације око садржаја документа са Министарством финансија, такође су утицале на продужење рокова и одлагање. Нацрт закона о ревизији система управљања и контроле програма финансираних средствима Европске уније је тренутно у процедури прикупљања мишљења од стране релевантних институција након чега следи усвајање на Влади РС и достављање предлога Скупштини на наредном заседању.

⁶⁷ Канцеларија је основана 2011. године. Линк ка: <http://www.aa.gov.rs/doc/Uredba%20o%20osnivanju%20kancelarije.pdf>.

⁶⁸ У складу са Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, који је ступио на снагу 20. октобра 2016. године.

⁶⁹ На основу последњег Извештаја DG NEAR (Annex I: Overview of the state of progress of the follow-up work (2014-2015) од 19.10.2017.).

⁷⁰ две Уредбе: Уредба о оснивању РТ и Уредба о именовану РТ.

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 структуре⁷¹, 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) 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 ревизора⁷²). Након завршетка пројекта, у другој половини 2016. године предложен је нови пројекат за развој наведеног софтвера такође из претприступних фондова. Услед кадровских промена у ДЕУ и застарелости произведених спецификација, дошло је до долагања и тренутно се ради на изради нове верзије тендерске документације.

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 четири су у процесу практичне обуке – припреме за полагање испита. Остварена је циљана вредност пуног капацитета Канцеларије.



У циљу јачања мреже националних ревизорских тела у региону, одржана је дводневна радионица у октобра 2017. године у Скопљу, ради размене најбоље праксе, искуства и

⁷¹ 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.

⁷² Укупан број ревизора Канцеларије, који су имали користи од наведеног пројекта.

потенцијалних изазова са ревизијом ИПА фондова. Искуства у спровођењу ревизије инструмента претприступне помоћи у РС презентовали су представници Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ.

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 именоване директора који поседује адекватну компетентност, знање и искуство у области ревизије".⁷³

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 управљању људским ресурсима. Од друге половине 2017. године, међу запосленима Канцеларије нема измена, а тема се генерално разматра за целокупну државну администрацију;
- ✓ 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 првог квартала 2019. 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, у складу са препорукама ЕК и осигуравање основе за даље јачање административних капацитета Канцеларије;
- ✓ Припрема интерне Стратегије за задржавање кадрова у оквиру Ревизорског тела до четвртог квартал 2018. године;
- ✓ Припрема трогодишњих интерних стратегија ревизије за сваки ИПА Програм (ТАИВ, НАР, прекогранична сарадња) који се ревидирају на годишњем нивоу, који служе као алат за планирање ревизорских процеса.

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 поступању са средствима ЕУ релевантна је и важна како за интересе Републике Србије тако и за интересе Европске комисије.

⁷³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

Сходно томе, Одељење за буџетску инспекцију (у даљем тексту: БИ) и Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ (у даљем тексту АФКОС) су одговорни за спровођење ове мере.⁷⁴

Закон о буџетском систему (у даљем тексту: ЗБС) је измењен и допуњен у децембру 2016. године⁷⁵ и у децембру 2017. године⁷⁶ обезбеђујући шири обим одговорности и потребну правну основу како за БИ, тако и за АФКОС. У складу са 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 није била направљена јасна разлика између рада и функције БИ и интерне ревизије. Изменом и допуном члана 68б ЗБС, АФКОС поред координационе улоге има и надлежност за спровођење административних провера пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима ЕУ. Истим чланом ЗБС, предвиђено је такође, да Министарство финансија доставља Влади годишњи извештај о активностима, који се подноси Народној скупштини до 31. марта текуће године за претходну буџетску годину.

Стратегија за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ у Републици Србији за период 2017-2020. година (у даљем тексту: Стратегија) и Акциони план за њено спровођење усвојени су на седници Владе 26. октобра 2017. године и објављени у „Службеном гласнику РС”, број 98 од 3. новембра 2017.⁷⁷ 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.

Такође, у октобру 2017. године донета је Уредба о раду, овлашћењима и обележјима БИ⁷⁸. Циљ овог документа је успостављање ефикасног система планирања контроле на нивоу Републике Србије који омогућава потпуни законски мандат за БИ. Уредбом се уређују начин рада, овлашћења и обележја буџетске инспекције, службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе. Даном ступања на снагу ове Уредбе престаје да важи Уредба о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције ("Сл. гласник РС", бр. 10/2004 и 84/2007).

Организоване су обуке, радионице, студијске посете за запослене Сектора које су допринели унапређењу функција БИ и АФКОС. Током извештајног периода запослени у АФКОС-у су учествовали на следећим обукама: АФКОС Семинар 2016 и 2017, Радионица *ARACHNE-IT* алат, Презентација о припручницима за управљање ризицима, Семинар о обуци *IMS* о типологији превара и других неправилности везано за ИПАРД пројекте, Етика

⁷⁴ 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.

⁷⁵ "Службени гласник РС", број 99/16

⁷⁶ „Службени гласник РС”, број 113/17

⁷⁷ Документ објављен на сајту Министарства финансија <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13398>

⁷⁸ Уредба о раду, овлашћењима и обележјима БИ [http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/b5f0c595-fbe4-4f2f-](http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/b5f0c595-fbe4-4f2f-895f-aa9d0013f8d4)

⁸⁹ 5f-aa9d0013f8d4

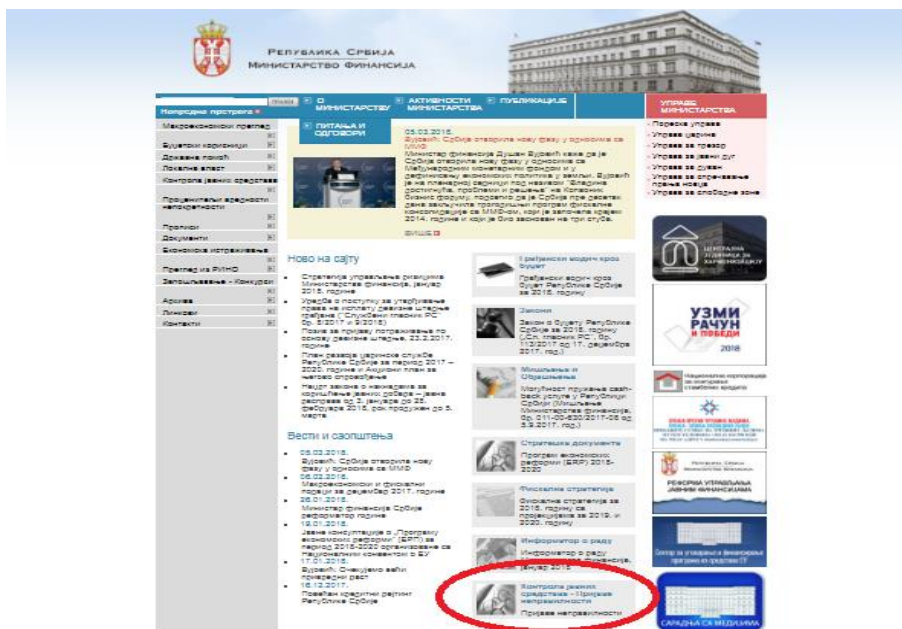
и интегритет запослених у јавном сектору, почетак имплементације новог Закона о општем управном поступку, Програма размене *CEPOL*.

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 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.

Планирано 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.

Показатељи учинка	2014		2015		2016		2017	
	БИ	АФКОС	БИ	АФКОС	БИ	АФКОС	БИ	АФКОС
Број обављених контрола	21	-	19	1	21	3	14	2

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



Илустрација 8: Почетна страница сајта Министарства финансија са извођеним делом за пријаву неправилности <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=12886>

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

Финансирање мере

Мера је финансирана редовним средствима националног буџета. Обуке су организоване у сарадњи и уз подршку: *OLAF*, *TAIEX*, *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 предвиђен је 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. 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.

Следећи кораци:

- ✓ Потписивање Споразума о административној сарадњи (АСА) између МФ и Европске канцеларије за борбу против превара (*OLAF*) је у плану у првој половини 2018. године и у овом тренутку се одвијају додатне консултације између Министарства финансија и Европске канцеларије за борбу против превара (*OLAF*), с обзиром на извршене измене у Закону о буџетском систему.
- ✓ У оквиру другог тромесечја 2018. године биће припремана 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 стуб ПРУЈФ односи се на покривеност и квалитет извештавања о извршењу буџета кроз унапређење рачуноводства на основу *IPSAS*⁷⁹ 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)⁸⁰.

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

⁷⁹ *IPSAS* – Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор.

⁸⁰ Друга ревидирана верзија НПАА усвојена на седници Владе 18 новембра 2016. године. Линк ка документу: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2016_revizija_srp.pdf

Промена основа рачуноводства према примени рачуноводствених међународних стандарда, допринеће пружању потребних информација о покривености фискалних извештаја и биланса стања. Сходно 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 ПРУЈФ, 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. Одређени недостаци везани за транспарентност и свеобухватност буџета захтевали су даље напоре на побољшању оквира фискалног извештавања, како би се оно боље ускладило са препорученим међународним праксама. **У другој половини 2017. године наставило се са даљим укључивањем индиректних буџетских корисника у систем за извршење буџета. У том смислу, обе активности планиране за последња два квартала 2017. године су и спроведене.**

Релевантне вредности за показатеље учинка, дефинисане у наставку, биће накнадно унете.

<i>Показатељи 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 ДРИ)	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:

- ✓ Тренутно је **318 индиректних корисника** буџетских средстава укључено у систем за извршење буџета;
- ✓ Дана 01. јануара 2016. године, укупно је 247 индиректних буџетских корисника интегрисано у систем извршења буџета, како је планирано. Конкретније, тада су укључени судови, тужилаштва и правосудне институције;
- ✓ Од 10 децембра 2017. године, у Систем извршења буџета – ИСИБ (ex ФМИС), интегрисан је још 71 индиректан корисник буџета (казнено-поправне институције и установе културе);
- ✓ У циљу даље интеграције индиректних буџетских корисника извршена је потпуна анализа административних и техничких капацитета;

- ✓ С обзиром на то да проширена покривеност индиректних буџетских корисника захтева модернизацију и надоградњу система ИТ , информациони систем Управе за трезор се континуирано побољшава. **Производња новог система за извршење буџета почела је 28.12.2017. године.** Такође, подршка ЕУ кроз претприступне фондове омогућила је успостављање секундарног/резервног центра за складиштење података;⁸¹
- ✓ У другој половини 2017. године је настављено са праћењем пословања јавних предузећа. У вези са тим, Министарство привреде је, по истеку рока за достављање годишњих финансијских извештаја јавних предузећа за 2016. годину (најкасније до 30. јуна текуће године за претходну, односно до 31. јула за консолидоване финансијске извештаје), ажурирало Прелиминарну анализу пословања јавних предузећа за период од 01. јануара до 31. децембра 2016. године. Коначна анализа пословања је објављена на званичној интернет страници.⁸²

Министарство привреде је на интернет страници припремило и објавило анализу пословања јавних предузећа за период од 01. јануара до 30. јуна 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.⁸³

Праћење и извештавање о доспелим неизмиреним обавезама је побољшано проширењем система *RINO*⁸⁴ 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.



Извор: <http://www.trezor.gov.rs/rino-cir.html>

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

82 <http://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2017/06/Analiza-Poslovanja-JP-01.01.-30.06.2017..pdf>

83 <http://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2017/06/Analiza-Poslovanja-JP-01.01.-30.06.2017..pdf>

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

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 надзора⁸⁵ је усвојен.**

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"⁸⁶, 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 је успоставила Централни регистар фактура. Законом о изменама и допунама Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС“, број 113/17), прописана је, између осталог, почев од 1. марта 2018. године, обавеза регистровања фактура и других захтева за исплату, издатих од стране поверилаца у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и привредних субјеката, односно између субјеката јавног сектора, у којима су субјекти јавног сектора дужници, и у том смислу Министарство финансија – Управа за трезор је успоставила Централни регистар фактура (ЦРФ) као базу података за регистровање предметних фактура и других захтева за исплату.

⁸⁵Правилник 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> и Правилник Одељења Буџетске инспекције, Службени гласник РС, Бројеви: 119/12 и 68/15, линк ка документу: [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)

⁸⁶ ИПА2014 пројекат – Оптимизација и Реструктурирање Јавне управе у Републици Србији, финансиран од ЕУ, и спроведен од Светске банке.

Извор: <https://crf.trezor.gov.rs/register>

Овом изменом Закона повериоци су дужни да издате фактуре и друге захтеве за исплату, у комерцијалним трансакцијама у којима су субјекти јавног сектора дужници, пре њиховог достављања дужницима, региструју у ЦРФ-у, уношењем података из фактуре, односно другог захтева за исплату, у информациони систем Управе за трезор.

Такође, прописано је да регистроване фактуре, односно друге захтеве за исплату повериоци су дужни да доставе дужницима у року од три радна дана од дана регистравања, са инструкцијом за плаћање фактуре, односно другог захтева за исплату, као и да дужници измирују новчане обавезе по фактурама и другим захтевима за исплату само ако су оне исправно регистроване у ЦРФ-у, што утврђују провером у тој бази.

На тај начин се постиже бољи систем сагледавања потраживања поверилаца од субјеката јавног сектора, у комерцијалним трансакцијама у којима су субјекти јавног сектора дужници, као и обавеза субјеката јавног сектора у комерцијалним трансакцијама, према повериоцима.

Унапређује се систем праћења и спровођења надзора над измиривањем наведених обавеза субјеката јавног сектора у роковима прописаним Законом.

Регистровање фактура, као и других захтева за исплату, издатих од стране поверилаца у наведеним комерцијалним трансакцијама у интересу је поверилаца, имајући у виду да се на тај начин побољшава ефикасност и сигурност наплате наведених потраживања поверилаца. Такође се дужницима омогућава да пре плаћања повериоцу провере исправност испостављене фактуре, и врше плаћање само у случају ако је та фактура исправно регистрована, односно ако одговара испостављеној фактури, или другом захтеву за исплату.

Регистровањем фактура, као и других захтева за исплату, омогућава се успешније планирање и управљање ликвидним средствима, како привредним субјектима, тако и у јавном сектору.

Такође ће се омогућити боља транспарентност података о потраживањима поверилаца од субјеката јавног сектора у комерцијалним трансакцијама, као и транспарентност података о обавезама субјеката јавног сектора у тим трансакцијама.

Регистровање фактура и других захтева за исплату примењиваће се у првој фази на фактуре и друге захтеве за исплату издате 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, почев од 1. марта 2018. године, а у другој фази на фактуре и друге захтеве за исплату издате од стране поверилаца у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и привредних субјеката, односно између субјеката јавног сектора, у којима су дужници остали субјекти јавног сектора који плаћања врше преко рачуна који се воде код банака, по успостављању техничко-технолошких услова.

Имајући у виду да је Закон о изменама и допунама Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, прописано да су повериоци дужни да издате фактуре и друге захтеве за исплату, у комерцијалним трансакцијама у којима су субјекти јавног сектора дужници, пре њиховог достављања дужницима, региструју у централном регистру фактура, сматрамо да се овим решењем повериоцима даје додатна сигурност евидентирања и наплате њихових потраживања јер је до сада обавеза пријављивања и евидентирање новчаних обавеза била на страни дужника, а да се новим законским решењем уводи обавеза пријављивања новчане обавезе на страни повериоца.

Финансирање мере

ПРУЈФ не указује на износ за финансирање активности, пошто се многе од њих спроводе уз подршку мисија ММФ 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 информационо-комуникационим и техничким захтевима који су неопходни за повезивање са системом извршења буџета и обуком за индиректне буџетске кориснике.

Следећи кораци

Укључивање индиректних корисника Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања – Институције социјалне заштите.

Мера 17 – ПОСТЕПЕН И СИСТЕМАТСКИ ПРЕЛАЗАК НА ОБРАЧУНСКО РАЧУНОВОДСТВО

Активно се ради на јачању транспарентности јавних финансија и због тога се иде ка усвајању рачуноводствених *IPSAS* стандарда. Ово је важан корак, у складу са препорукама међународних институција, укључујући ММФ и Светску банку, 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.

Релевантне вредности за показатеље учинка, дефинисане у наставку, биће накнадно унете.

<i>Показатељи учинка</i>	2014	2015	2016	2017
	Обим у коме се готовински токови прате и прогнозирају	Није доступно	A ⁸⁷	
Степен усклађености националних рачуноводствених система са <i>IPSAS</i> стандардима (процент стандарда уведених у национални рачуноводствени систем)	Није доступно	Није доступно	Није доступно	Није доступно

Током извештајног периода предузети су следећи кораци ради испуњења предвиђених активности:

- ✓ Анализа недостатака у текућој пракси рачуноводства и *IPSAS* стандардима спроведена је уз техничку помоћ ММФ.
- ✓ Нацрт мапе пута за усвајање рачуноводствених *IPSAS* стандарда у сектору државе припремљен је уз техничку помоћ ММФ-а.
- ✓ Припремљен је Извештај о побољшању финансијског извештавања у јавном сектору (*Report on the Enhancement of Public Sector Financial Reporting –REPF*). 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*. Резултати *REPF* анализе ће бити укључени у мапу пута за даљи развој националног (домаћег) рачуноводственог законодавства и смернице, узимајући у обзир потребе Србије и ограничења у капацитетима. *REPF* анализа је дала општи преглед области као што су професионални капацитети рачуноводственог особља у субјектима у јавном сектору.

*„Постепени и систематични прелазак на обрачунско рачуноводство засновано на *IPSAS* стандардима ће се обавити фазном израдом рачуноводствених политика према *IPSAS* стандардима, што ће бити основа за израду финансијских извештаја у складу са *IPSAS* стандардима.“*

Програм реформе управљања јавним финансијама

- ✓ Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему усвојен је у децембру 2017. године („Службени гласник РС“, број 113/2017). У складу са чланом 75а Закона, Влада, на предлог Министарства, образује Комисију за примену међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор. Комисија даје мишљење на нацрте аката министра, који се односе на примену Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор (MPCJC) (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*), које су у обавези да примењују сви корисници јавних средстава, сходно Закону, осим јавних предузећа и других организационих облика јавног сектора који примењују Међународне рачуноводствене стандарде – MPC (*International Accounting Standards – IAS*).
- ✓ „*Pro forma*“ финансијски извештај за 2015.годину је израђен у складу са *IPSAS* стандардима за готовинску основу за централни ниво власти, тако доприносећи квалитетнијем извештавању и укупној транспарентности.

⁸⁷ Година у којој је објављена процена PEFA (период процене 2011-2013).

Неке активности које су предвиђене да буду реализоване у 2016. и 2017. години још нису започете, а разлог за кашњење је потреба за обуком кадрова у циљу састављања финансијских извештаја у складу са стандардом за готовинску основу за централни и локални ниво власти. У наредном периоду, кроз нови и детаљан Акциони план одложила би се примена обрачунске основе и на основу искуства земаља у региону и ставила у оквире до 2034.године.

У оквиру јачања људских и техничких капацитета Управе за трезор за спровођење реформе рачуноводства, успостављање нове Јединице за методологију и примену стандарда *IPSAS* укључено је у акт о систематизацији радних места Управе за трезор, који је усвојен у августу 2017. године. Формиран је нови Одсек за методологију примене међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор. Одсек је има пет систематизованих радних места, и до сада три запослена. 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.

Финансирање мере

ПРУЈФ 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:

- ✓ Ограничено познавање *IPSAS* стандарда у Србији може бити препрека при усклађивању са њима. Потенцијални дугорочни изазов је капацитет запослених да савлада и примени нове стандарде. Мањак квалификованог стручног кадра може представљати препреку за унапређење рачуноводства у Републици Србији и субјектима под њеном контролом. Због тога су потребне континуиране обуке и побољшање нивоа вештина државних рачуновођа; Имајући у виду тренутно стање целокупног система рачуноводства, у делу недостатка капацитета како у Министарству финансија у целини, тако и у Управи за трезор као и код корисника јавних средстава јасно указује да су капацитети недовољни за прелазак на обрачунско рачуноводство те је неопходно ојачати капацитете;
- ✓ Превођење *IPSAS* стандарда – стандарде је превело Српско удружење рачуновођа и ревизора (орган који је члан IFAC), међутим, постоје одређени технички недостаци, а превод мора бити потпуно усаглашен како би био спреман за званично одобрење. У току су консултације Министарства финансија са IFAC-ом да се предузму мере за побољшање превода;

Следећи кораци

- ✓ У складу са проценом и сугестијама од стране СИГМА експерта, прелазак на обрачунско рачуноводство захтева постепену и дуготрајну имплементацију која захтева изградњу адекватне полазне основе. Како би се обезбедио правилан след реформе рачуноводства и да би резултати те реформе били адекватни, потребно је

најпре ојачати систем рачуноводства заснован на готовинској основи у складу са *IPSAS*, као полазна основа.

- ✓ Сходно наведеном, потребно је израдити нови и детаљан Акциони план којим би се одложила и ставила у реалне оквире примена обрачунског рачуноводства до 2034. године. Сходно овој чињеници, неопходно је целокупан фокус усмерити на унапређење и стабилност постојећег система рачуноводства заснованог на *IPSAS*-у за готовинску основу.
- ✓ Узимајући у обзир чињеницу да још увек не постоје уједначене праксе у самим државама чланицама ЕУ у погледу примене *IPSAS* стандарда као и чињеница да су *EPSAS* стандарди као еквивалент *IPSAS* -а, још увек у фази припреме, неопходно је направити детаљну упоредну анализу оправданости рачуноводственог система заснованог на обрачунској основи у односу на готовинско рачуноводство. Према оцени Европске комисије, израда финансијских извештаја, буџета, тренинга за ИТ, комуникационе стратегије и конверзија података, представља озбиљан терет за јавни сектор, те се процењује да би увођење *EPSAS* стандарда била једна од највећих реформи у историји Европе (веб-сајт: www.epsas.eu).
- ✓ Увођење обрачунског рачуноводства је веома скупа и дуготрајна реформа коју треба додатно развити, те с тим у вези у наредном периоду потребно је извршити додатну анализу опција, ризика, трошкова и др. (*Cost benefit* анализа) у погледу постепеног преласка на обрачунско рачуноводства у Републици Србији. Ова анализа ће бити изузетно битна као смерница за даље кораке у целокупном процесу реформе рачуноводства, имајући у виду да је прелазак на обрачунско рачуноводство веома скупа и дуготрајна реформа, као и да не постоји уједначена пракса у државама чланицама ЕУ у погледу рачуноводствене основе.
- ✓ Имајући у виду изнето, као и тренутно стање целокупног система рачуноводства, у делу недостатка капацитета како у Министарству финансија у целини, тако и у Управи за трезор као и код корисника јавних средстава јасно указује да је потребно изменити активности и рокове у оквиру ове мере.

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 (у даљем тексту: ДРИ). Парламентарни надзор управљања јавним финансијама може се постићи обезбеђивањем одговарајућих административних и организационих аранжмана и успостављањем јасних процедура Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, Народне скупштине. Они би требало да имају пуни капацитет за надгледање припреме буџета, спровођења и исхода буџетских издавања.

ДРИ 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 ДРИ 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 средства⁸⁸.

Показатељи учинка	2015	2016	2017
Обим / природа извршене ревизије (укључујући придржавање стандарда ревизије) (<i>PEFA</i> , оцена од А до Д)	Б ⁸⁹	А	А
Процент препорука ДРИ по којима је поступљено од стране субјеката ревизије ⁹⁰	69.66%	75.09%	70.35% ⁹¹

Упркос чињеници да су рокови за спровођење предвиђених активности у оквиру мере 18, 2018. година и континуирано до 2020, доста тога је већ спроведено. Поред приручника за ревизију, усвојених априла 2015. године, у извештајном периоду, усвојено је низ смерница које ДРИ користи ради даљег спровођења ревизија (Упутство за послеревизорски поступак; Смернице за оцену облика кршења обавезе доброг пословања субјеката ревизије; Инструкција 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.

Због кашњења у спровођењу активности (18.3), иста се са четвртог квартала 2017. године, помера на други квартал 2018. године. *Twinning light* пројекат је започет одмах по акредитацији ИПА јединице у ДРИ, што је био предуслов.

⁸⁸ <http://www.dri.rs/ревизије/извештаји-о-ревизији/архива-2017.371.html>

⁸⁹ *PEFA* оцена је спроведена 2015. године, на основу расположивих података из 2013. године.

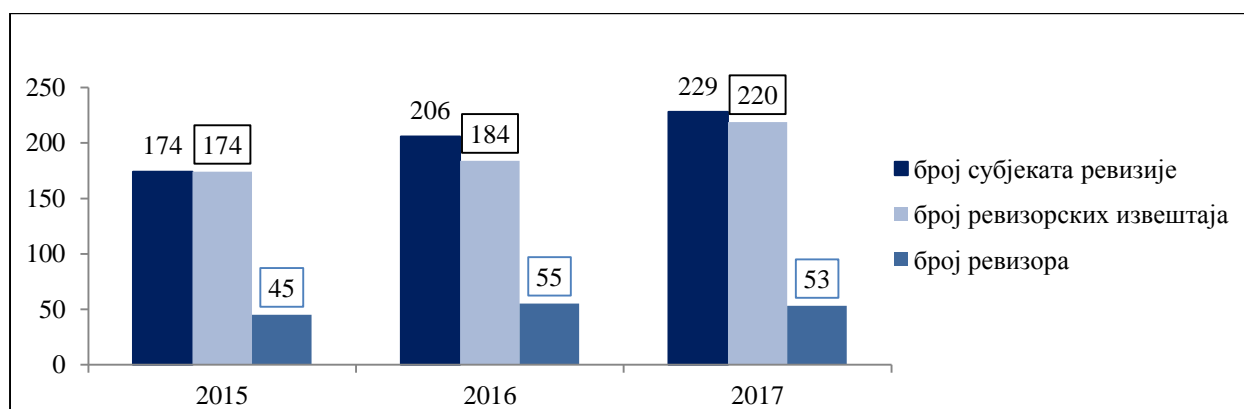
⁹⁰ Дати подаци се односе на препоруке спроведене на основу извештаја о ревизији из 2014., 2015. и 2016. године.

⁹¹ С обзиром да су субјекти ревизије у 2018. години поступали по датим препорукама, у наредном извештајном периоду ДРИ ће доставити податке о новом проценту препорука по којима је поступљено.



Илустрација 9: Постигнућа ДРИ у различитим фазама пословног процеса спровођења ревизије, за 2015, 2016. и 2017. годину

Државна ревизорска институција објавила је 220 од 231 планираних ревизорских производа у 2017. години, док је циљани број планираних ревизорских производа 253 до краја 2020. године. Реализација ревизије у складу са Програмом ревизије за 2018. годину (усвојена 28. децембра 2017. године) је у почетној фази. Списак субјеката ревизије, након издавања закључака о спровођењу ревизије биће објављен на званичној интернет страници ДРИ⁹².



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

У циљу даљег развоја капацитета запослених у ДРИ спроведене су интерне и међународне обуке (девет обука, са трајањем од једног до три дана, са 20 до 213 учесника). Чланство у различитим организацијама и радним групама *INTOSAI*, *EUROSAI* (Радна група за ревизију и етику, Радна група за ИТ, Радна група за ревизију средстава додељених за непогоде и катастрофе, Радна група за ревизију општина и Радна група за јавне набавке) такође доприноси развоју капацитета запослених.

⁹⁴ <http://www.dri.rs/ревизије/ревизије-у-току.11.html>

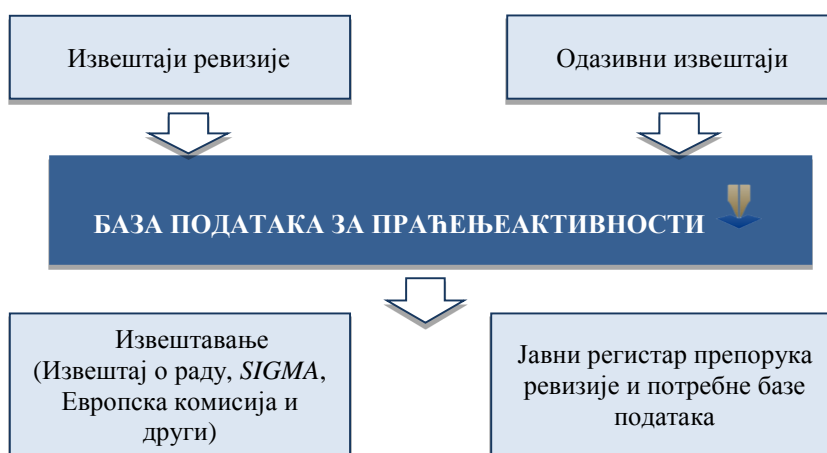
У складу са Стратешким планом ДРИ,⁹³ *SIGMA* је спровела функционалну анализу ДРИ, која ће бити узета у обзир током процеса планирања будућих активности ДРИ. Једна од препорука је измена Закона о ДРИ како би се побољшала прецизност, уклониле нејасноће и размотрио модел управљања (на пример, дефиниција појмова ревизије, садржина Пословника ДРИ, трајање мандата за функционере). 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 light* пројекат "Контрола квалитета ревизије у Државној ревизорској институцији" из ИПА 2013. Пројекат је започет септембра 2017. године и трајаће осам месеци. Кроз пројекат ће бити пружена подршка ДРИ у увођењу контроле квалитета ревизија у складу са међународним стандардима ревизије и међународном ревизијском праксом. Пројекат ће резултирати тиме што ће ДРИ увести одговарајући систем контроле квалитета ревизије усклађен са европским и међународним стандардима ревизије, као и тиме што ће ДРИ стандардизовати своју ревизијску праксу у складу са добром праксом.

Током 2017. године, израђен је Извештај о оцени који подразумева преглед постојеће праксе ДРИ везане за контролу квалитета и припрему детаљне мапе јаких и слабих страна система, узимајући у обзир усклађеност са релевантним стандардима. Одржане су две радионице за преко 70 запослених ДРИ на тему примене стандарда о контроли квалитета.

Делегација Институције боравила је у Летонији у првој студијској посети предвиђеној пројектом, где се упознала са практичним процесима контроле квалитета и уверавања у квалитет ревизија. Током студијске посете, учесници су имали прилику да се упознају са методама контроле квалитета ревизије, искуствима у уверавању у квалитет кроз практичне аспекте стратешког планирања, управљања људским ресурсима комуникације, управљања квалитетом и ревизијом средстава за подршку информационо-комуникационим технологијама.

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



Илустрација 10 : База података за праћење спровођења препорука

⁹³https://www.dri.rs/upload/documents/Opsti_dokumenti/dri-strateski1-plan2016-2020.pdf

Извештај Европске комисије о напретку за 2016. годину⁹⁴, као и СИГМА Извештај о праћењу принципа јавне управе из новембра 2017. године⁹⁵, 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.

Финансирање мере

У складу са ПРУЈФ, 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. У складу са Законом о буџетском систему и буџетским календаром, 31. март је рок за директне кориснике средстава буџета да припреме годишњи извештај. Након тог датума и усвајања истог од стране Савета, износ о реализованим средствима за 2017. годину ће бити доступан.

Кључни изазови

Највећи проблеми за спровођење ове мере су везани за:

- ✓ Недоваљан капацитет радног простора који утиче на могућност ДРИ да запосли додатан број запослених, што је делимично решено током 2016. године;⁹⁶
- ✓ Недоваљан 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 кратки⁹⁷. Уколико се сви чланови највишег руководства истовремено мењају, ДРИ би се суочила са питањима континуитета у раду. Ово је једно од питања која би се могла решити заједно са другим изменама и допунама Закона о ДРИ у наредном извештајном периоду⁹⁸;
- ✓ Недостатак средстава – буџетска и екстерна средства (од донатора).⁹⁹

Следећи кораци

У наредном периоду, закључно са другим кварталом 2018. године, биће израђен Акциони план за увођење и спровођење стандарда везаних за квалитет ревизије. Биће израђене процедуре и смернице за квалитет ревизија, које ће бити тестиране кроз одабране пилот ревизије, након чега ће се извршити прилагођавања по потреби и интегрисање истих у методологију рада.

Поред тога, ДРИ ће континуирано наставити са повећањем покривености јавних средстава ревизијом. Новозапослени ће бити ангажовани у складу са одобреним кадровским планом и средствима, као и повећање броја именованих државних ревизора. Радиће се и даље на стручном усавршавању запослених и имплементацији Стратегије управљања људским ресурсима. Планиран је развој прилагођеног софтвера за управљање ревизијама, са пуним

⁹⁴ Линк ка документу: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf.

⁹⁵ Линк ка документу: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

⁹⁶ 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., обезбеђен 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 (што олакшава комуникацију између ревизорских сектора).

⁹⁷ 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 гласник РС Бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010

⁹⁸ Принципи јавне управе, страна 190 <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

⁹⁹ Принципи јавне управе, страна 190. <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

функционалностима за спровођење целокупног поступка ревизије, уз интеграцију постојећег система за управљање документима.

Мера 19 – ЈАЧАЊЕ СКУПШТИНСКОГ НАДЗОРА НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

Као што је предвиђено ПРУЈФ, 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), да би у трећем кварталу 2017. године дошло до значајног напретка усвајањем Смерница за рад Пододбора, чиме су завршене **припремне радње за потпуну примену мере 19.**

<i>Показатељ учинка</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Број извештаја о ревизији ДРИ које су разматрали одговарајући скупштински одбори	1	1	7 ¹⁰⁰

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.** 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.

Усвајање писаних правила (смерница) за разматрање извештаја ДРИ, је услов за одржавање седница у виду расправа о извештајима на којима би учествовали, поред представника ДРИ, и ревидирани субјекти. 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.

Одбор за финансије, државни буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине и ДРИ организовали су радионицу са презентацијом података по секторима

¹⁰⁰ Разматрани извештаји су: Извештај о раду Сектора за ревизију буџета и буџетских фондова Републике Србије за 2016. годину и препорукама и другим ефектима ревизија спроведених у 2016. години; Извештај о раду Сектора за ревизију организација обавезног социјалног осигурања за 2016. годину и препорукама и другим ефектима ревизија спроведених у 2016. години; Извештај о раду Сектора за ревизију Народне банке Србије, јавних агенција и других корисника јавних средстава за 2016. годину и препорукама и другим ефектима ревизија спроведених у 2016. години; Извештај о раду Сектора за ревизију буџета локалних власти за 2016. годину и препорукама и другим ефектима ревизија спроведених у 2016. години; Извештај о раду Сектора за ревизију јавних предузећа, привредних друштава и других правних лица које је основао или има учешће у капиталу или у управљању корисник јавних средстава за 2016. годину и препорукама и другим ефектима ревизија спроведених у 2016. години; Извештај о раду Сектора за ревизију сврсисходности пословања за 2016. годину и препорукама и другим ефектима ревизија спроведених у 2016. години; као и Извештај о раду ДРИ за 2016. годину.

ревизије 19. септембра 2016. године, и договорили се о наредним корацима међусобне сарадње.

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 сврсисходности¹⁰¹. Подаци из извештаја ревизије Сектора за сврсисходност су изабрани из разлога 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. Наиме, **састанци Пододбора повећавају ниво знања народних посланика ради оспособљавања да квалитетније разматрају извештаје ДРИ у циљу побољшања надзора у области јавних финансија.**

Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава је на одржаној седници Одбора и Пододбора у Новом Саду, 30. августа 2017. године, усвојио Смернице за разматрање извештаја ДРИ о обављеним ревизијама корисника јавних средстава.¹⁰²



Циљ одржавања седнице у Новом Саду јесте подизање свести на нивоу локалних самоуправа о значају налаза ревизије и препорука ДРИ, као и улози парламентарног надзора над јавним финансијама. Разлог што је наведени град изабран као домаћин за одржавање прве седнице овог типа, по речима председнице Одбора, јесте то што представља један од четири града са најстабилнијим јавним финансијама. На дневном реду наведене седнице, поред усвајања Смерница, размотрен је Извештај о раду ДРИ у 2016. години и шест секторских извештаја ДРИ

о обављеним ревизијама. Након разматрања, Одбор је на предлог Пододбора утврдио и Предлог закључака које је упутио Народној скупштини на разматрање и усвајање. Одбор је предложио да Народна скупштина констатује да је ДРИ целовито представила своје активности у извршавању уставних и законских надлежности које има у ревизији јавних средстава.

Одбор је, између осталог, предложио Народној скупштини да предузме мере из своје надлежности како би се обезбедило несметано спровођење препорука ДРИ и обавезала Влада РС да предложи Народној скупштини доношење закона којим би се уредила питања која нису уређена постојећим прописима. Предлог закључка садржао је захтев за усклађивање свих релевантних правних аката са Законом о буџетском систему ради отклањања њихове међусобне неусклађености, као и неопходне измене и допуне појединих одредаба закона које могу произвести негативне последице.

¹⁰¹Линк ка седници:

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

¹⁰²http://www.parlament.gov.rs/27.%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%B8%D1%98%D0%B5..32054.43.html

Предложено је, такође, да Народна скупштина укаже Влади РС на неопходност да се, у складу са препорукама ДРИ, измене и допуне подзаконски прописи које доноси Влада, као и они из надлежности министарстава на које је у извештајима посебно указано. Влада РС треба да, у складу са одговорношћу за извршавање закона, обезбеди доследно спровођење Закона о буџетском систему, у делу који се односи на обавезу успостављања адекватног система финансијског управљања и контроле и увођења интерне ревизије код свих корисника јавних средстава. Закључци се након одобравања објављују у Службеном гласнику Републике Србије.

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.¹⁰³

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 средстава, чиме ће бити омогућен непосредан приступ информацијама и понуђен једноставнији и ефикаснији надзор над извршењем јавних средстава.¹⁰⁴

Трећа фаза развоја Портала је завршена 16. септембра 2017. године, одржавањем једнодневне обуке за коришћење софтвера представницима Одбора¹⁰⁵. Поред омогућавања директног рада на Порталу, учесницима је био презентован начин припреме буџета и основе буџетског система, као и систем интерне финансијске контроле у јавном сектору од стране релевантних представника Министарства финансија.

У наредном периоду предстоји даљи рад на информатичком унапређењу преузимања података Управе за трезор.

*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."*¹⁰⁶

Финансирање мере

ПРУЈФ 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.

¹⁰³ <http://www.parlament.gov.rs/activities/national-assembly/working-bodies/public-hearings.3016.html>

¹⁰⁴ 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).

¹⁰⁵ Радионици је присуствовало 18 чланова и заменика чланова Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.

¹⁰⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

Кључни изазови у спровођењу мере

Највећи изазови у спровођењу ове мере повезани су са:

- ✓ недостатком механизма за праћење спровођења препорука ДРИ и закључака Народне скупштине поводом разматрања извештаја ДРИ који још треба развити ради побољшања сарадње између ДРИ, државних органа и Парламента.

Следећи кораци

Одбор ће у даљем раду настојати да развија своју контролну функцију, посебно одржавањем седница Пододбора и Одбора на којима ће бити разматрани извештаји ДРИ о обављеним ревизијама уз присуство представника Институције, субјеката ревизије и, по потреби, представнике других релевантних органа, организација и институција. Имајући у виду да је рад Одбора и Пододбора уско повезан са радом ДРИ, и да се у првој половини текуће године очекује избор новог председника и чланова Савета ДРИ, наведене активности спроводиће се током III и IV квартала 2018. године.



ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Значајан напредак у постизању резултата предвиђених Програмом је остварен у току двогодишњег периода спровођења реформе, што потврђују и статистички подаци где је око 50% планираних реформских активности у потпуности спроведено.¹⁰⁷

Највећи изазови у већини случајева су и даље техничке природе, који се односе на кашњења приликом усвајања стратешких документа, законских и подзаконских аката, услед дугих интерних и међуинституционалних консултација око усаглашавања текста докумената.

Сходно томе, закључак свих релевантних страна које учествују у процесу израде и праћења спровођења Програма, заједно са Европском комисијом, јесте неопходност ревизије Програма и пратећег Акционог плана. Рад на припреми новог Акционог плана за период 2019-2021 започет је у мају 2018. године.

Унапређен Програм, који је планиран да буде припремљен до краја 2018. године, допринеће повећању усмерености на учинак, бољој приоритизацији и редоследу активности, као и бољој процени финансијских ефеката.

Унапређење Програма спроводи се од стране Министарства финансија и надлежних ресорних министарстава и тела Владе РС, као и ДРИ и Народне Скупштине РС. Значајна подршка у овом процесу, као и до сада, обезбеђена је од стране *SIGMA* пројекта.

У складу са Законом о планском систему, у изради новог Програма учествоваће и цивилни сектор путем организовања јавних консултација, планираних да се одрже у новембру и децембру 2018. године.

Наведени закључци су потврђени и у оквиру координационе структуре Програма, дијалога о политици реформе управљања јавним финансијама и састанака Управног одбора.

На последњем састанку Управног одбора Програма, на челу са министром финансија др Сенишом Малим, 29. октобра 2018. године, потврђена је велика посвећеност реализацији постављених циљева у области реформе УЈФ и дате су препоруке за даљи рад. На састанку су донети следећи закључци:

- ✓ Одобрава се годишњи Извештај о реализацији Програма реформе управљања јавним финансијама 2016-2020 за период децембар 2015 – децембар 2017. године и налаже се Техничком секретаријату Програма да започне процедуру усвајања Извештаја на седници Владе РС;
- ✓ Подржава се унапређење Програма и израда новог Акционог плана, као и унапређење показатеља учинка и процена потребних финансијских средстава за реализацију Акционог плана;
- ✓ Налаже се да се размотри могућност оснивања Радне групе за реформу јавних финансија у оквиру Националног Конвента о ЕУ;

¹⁰⁷ Детаљан приказ активности објављује се на званичној страници Министарства финансија.

- ✓ Предлаже се организовање редовних, кварталних састанака чланова Радне групе Програма;
- ✓ Предлаже се да се једном годишње одржавају састанци са представницима донаторске заједнице у оквиру механизма секторских радних група у сарадњи са Министарством за европске интеграције, ради представљања приоритета у области реформе јавних финансија, у складу са Вишегодишњим планским документом за координацију међународне развојне помоћи 2019-2020.