

На основу члана 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18),

Влада усваја

ПРОГРАМ

РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА ЗА ПЕРИОД 2026–2030. ГОДИНЕ СА АКЦИОНИМ ПЛАНОМ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА ЗА ПЕРИОД 2026–2030. ГОДИНЕ, ЗА ПЕРИОД 2026–2028. ГОДИНЕ

УВОДНА РЕЧ ПРВОГ ПОТПРЕДСЕДНИКА ВЛАДЕ И МИНИСТРА ФИНАНСИЈА СЕНИШЕ МАЛОГ

Трећи Програм реформе управљања јавним финансијама за период 2026–2030. фокусира се на даље унапређење система јавних финансија у Републици Србији, са циљем даљег повећања ефикасности, транспарентности и одговорности у управљању јавним ресурсима. Овај програм наставља активности започете у оквиру претходних циклуса 2016–2020. и 2021–2025, постављајући нове стандарде у планирању, извршењу и надзору над јавним финансијама, у складу са добром међународном праксом.

Управљање јавним финансијама обухвата све компоненте буџетског циклуса, укључујући стратешко планирање, средњорочно буџетирање, управљање приходима и расходима, јавне набавке, интерну контролу, рачуноводство, извештавање, ревизију и надзор. Добро постављен систем омогућава бољу контролу, ефикасност и одговорност у коришћењу јавних средстава, чиме се директно подржава квалитет јавних услуга и реализација јавних политика и стратешких реформи.

У склопу приче о управљању јавним финансијама, важно је истаћи да, упркос свим глобалним нестабилностима и изазовима, Србија наставља да бележи добре економске резултате и да чува макроекономску стабилност. У 2024. години наша земља је била трећа најбрже растућа економија у Европи, са растом од 3,9%, док је у 2025. години остварен раст од 2%. Незапосленост је у 2025. години износила 8,7%, док је стопа запослености у константном порасту и у прошлој години је била на нивоу од 51,2%. Јавни дуг је далеко испод нивоа Мастрихта, тренутно на нивоу од 41,7% БДП-а, што је знатно испод просека еврозоне који се креће око 88% БДП. Девизне резерве су на крају фебруара 2026. године износиле 29,8 милијарди евра, док су резерве злата на рекордном нивоу од 53,4 тоне.

Оно што је за нас посебно важно јесте чињеница да је Србија у октобру 2024. године први пут у историји добила инвестициони кредитни рејтинг. Том приликом нам је међународна рејтинг агенција „Standard and Poor's” повећала кредитни рејтинг на ниво БББ- са стабилним изгледима за његово даље повећање. Србија је тиме постала прва

земља на Западном Балкану која је добила инвестициони рејтинг, а наш пут се наставља са очекивањем да и друге две рејтинг агенције донесу исту оцену.

Примања грађана расту у реалном износу, а јавне финансије се воде одговорно и у складу са циљем даљег побољшања квалитета живота грађана. По први пут у историји, просечна плата на нивоу Србије прешла је хиљаду евра и у децембру 2025. године износила 1.057 евра. Такође, значајно су порасле и просечне пензије, које тренутно износе 484 евра, као и минимална зарада која је достигла ниво од 551 евра.

Настављамо и инвестициони циклус који смо започели, прво са планом „Србија 2025”, а потом и програмом „Скок у будућност – Србија 2027”, који предвиђа реализацију 323 пројекта широм земље, вредна укупно 17,8 милијарди евра. Недавно је представљена и Национална стратегија развоја Србије до 2030, односно 2035. године. Програм развоја Србије до 2030. године вредан је 17 милијарди евра, док је план за период 2030-2035. вредан још 31 милијарду евра. Укупно 48 милијарди евра нових инвестиција, које ће допринети даљем побољшању квалитета живота у Србији.

За нашу економију, привреду, за даљи развој читаве земље, од непроцењивог значаја јесте и организација Међународне специјализоване изложбе Ехро, чији ћемо бити поносни домаћин следеће 2027. године. Више од 135 земаља је потврдило учешће на изложби, што значи да ћемо имати специјализовани Ехро са рекордним бројем земаља учесница. Ехро ће бити највећи догађај икада организован у нашој земљи, а током 93 дана трајања изложбе очекујемо око четири милиона посетилаца. Ехро је наш мотор раста, место где се оснажују економске и привредне везе, где се граде нови контакти. Београд ће бити глобални центар за размену идеја и то је прилика коју не смемо да пропустимо.

Коначно, важно је подсетити и да је Међународни монетарни фонд констатовао да је успешно завршена друга ревизија „Инструмента за координацију политика”, актуелног аранжмана са Републиком Србијом, што указује на стабилност и напредак у спровођењу договорених реформских циљева. Такође, Република Србија остаје посвећена процесу европских интеграција и реализацији Плана раста за Западни Балкан.

Наведени Програм поставља чврсте темеље за даље унапређење система управљања јавним финансијама у Србији. Циљ је да се кроз унапређење ефикасности, транспарентности и одговорности у управљању јавним ресурсима подржи реализација јавних политика и омогући бољи квалитет јавних услуга. Даљи реформски кораци усмерени су на јачање институционалних капацитета и унапређење система јавних финансија, што ће омогућити Србији да се боље носи са глобалним изазовима и обезбеди одрживи економски развој и бржу интеграцију у Европску унију.

I ДЕО - УВОД

Програм реформе управљања јавним финансијама за период 2026-2030. (у даљем тексту: ПРУЈФ 2026-2030) представља документ јавних политика који обезбеђује континуитет и продубљује реформске напоре започете у претходним циклусима, односно у ПРУЈФ 2021-2025. и ПРУЈФ 2016-2020. Основни циљ овог програма је даље унапређење ефикасности, транспарентности и одговорности у управљању јавним финансијама Републике Србије.

Имплементација ПРУЈФ 2026-2030. је усклађена са обавезама Републике Србије у процесу европских интеграција. Реформа управљања јавним финансијама је део кластера I - Основе у оквиру политике реформе јавне управе, што Програму даје хоризонтални значај за макроекономску стабилност, добру управу и буџетску транспарентност. Овај програм такође подржава испуњавање обавеза у оквиру више преговарачких поглавља са Европском унијом, укључујући преговарачко поглавље 5. Јавне набавке, 16. Опорезивање, 17. Економска и монетарна политика, 29. Царинска унија, 32. Финансијски надзор, 33. Финансијске и буџетске одредбе, као и реализацију Плана раста за Западни Балкан.

ПРУЈФ такође служи као важан инструмент за планирање донаторске помоћи, као подршке за успешну реализацију реформских мера. У претходном периоду, напредак у управљању јавним финансијама је препознат као предуслов за коришћење инструмента секторске буџетске подршке Европске уније. На исти начин, напредак у овој области представља предуслов за коришћење Инструмента за реформе и раст Плана раста за Западни Балкан. Резултати спроведених реформи директно, али и индиректно кроз обезбеђење финансијске подршке, доприносе и испуњењу циљева одрживог развоја и унапређењу квалитета јавне управе у Републици Србији. Значај циљева одрживог развоја (ЦОР) Уједињених нација, посебно у оквиру економске димензије, препознат је кроз промоцију континуираног, инклузивног и одрживог економског раста и смањење неједнакости. Овај оквир је важан за ПРУЈФ, јер обезбеђује стабилан макроекономски амбијент и одговорну фискалну политику, уз промовисање развојно оријентисаних политика и структурних реформи.

Утврђене мере и активности у оквиру овог програма су усмерене на јачање институционалних капацитета и унапређење система јавних финансија, кроз унапређење правног и стратешког оквира, улагања у дигитализацију, као и унапређење знања и вештина и јачање административних капацитета у овој области, што ће омогућити Србији да се боље носи са изазовима и искористи могућности за одрживи економски развој и бржу интеграцију у Европску унију.

Радна група за израду, праћење и извештавање о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама (Радна група ПРУЈФ) представља оперативно тело које укључује све релевантне институције које учествују у процесу реформе управљања јавним финансијама. Радна група којом председава министар финансија, формирана је решењем министра финансија 3. јуна 2025. године, чиме се обезбеђује континуитет рада из претходних циклуса ПРУЈФ.

У оквиру ПРУЈФ 2026-2030, посебна пажња је посвећена развоју ефикасних, одговорних и транспарентних институција на свим нивоима, што је у складу са циљевима за јачање институционалних капацитета и транспарентности. Мере дефинисане у програму се даље развијају кроз пратећи Акциони план, а носиоци мера укључују институције које су део Радне групе за израду ПРУЈФ. Приликом израде Програма, посебна пажња је посвећена усаглашености са међународним стандардима, процесом европских интеграција и преузетим обавезама, као и јачању капацитета за управљање ризицима.

Координацију припреме ПРУЈФ 2026-2030. водио је технички секретаријат, који је одговоран за координацију рада Радне групе ПРУЈФ од 2015. године. Овај секретаријат се налази у оквиру Сектора за међународну сарадњу и европске интеграције Министарства финансија.

Процес консултација и јавне расправе за припрему новог ПРУЈФ 2026-2030. започео је у саставу Радне групе за Стратегију реформе јавне управе. У том оквиру, представници техничког секретаријата ПРУЈФ представили су план и динамику припреме новог програма, уз учешће свих релевантних институција Републике Србије и представника *SIGMA*. У овом оквиру договорена је и веза Стратегије реформе јавне управе 2021-2030. са програмима који проистичу из њених посебних циљева, те да је потребно задржати оквир који пружа сама Стратегија уз даљу разраду мера и активности и наставити са припремом новог ПРУЈФ-а у оквиру Радне групе формиране за припрему, спровођење и извештавање о реализацији ПРУЈФ 2026-2030.

Успостављени су редовни контакти и консултације са *SIGMA*, како би се осигурала благовремена размена мишљења и разматрање препорука достављених од стране *SIGMA*. Након разматрања полазних основа и расположивих анализа (*ex-ante*) и докумената за припрему новог Програма, као и *SIGMA* и прелиминарних *PEFA* процена, Радна група ПРУЈФ је израдила прву верзију новог Акционог плана за наредни трогодишњи период.

Процес јавних консултација започео је када је први Нацрт ПРУЈФ 2026-2030. завршен средином октобра и постављен на интернет страницу Министарства финансија и портал е-консултације. Након тога, припремљен је Предлог ПРУЈФ 2026-2030. и покренут процес јавне расправе у складу са планом јавне расправе. Предлог ПРУЈФ 2026-2030. је стављен на увид јавности на сајту Министарства финансија и порталу е-консултације. Све заинтересоване стране позване су да доставе коментаре и сугестије путем адресе електронске поште pfdijalog@mfin.gov.rs, као и да учествују на састанку „Дијалог о политици управљања јавним финансијама”, који је одржан 17. новембра 2025. године. На овом састанку представљен је Предлог Програма и размењена су мишљења са свим релевантним партнерима, укључујући институције Републике Србије, међународне финансијске институције, донаторску заједницу, *SIGMA* и поједине организације цивилног друштва.

У следећој фази, размотрени су детаљни коментари и сугестије свих заинтересованих страна, укључујући *SIGMA* и Европску комисију. Извештај о јавној расправи о нацрту ПРУЈФ је подељен на порталу еКонсултације, интернет страници Министарства финансија, и достављен надлежном одбору Владе. Радна група ПРУЈФ је припремила коначну верзију ПРУЈФ 2026-2030, која је послата Влади на усвајање у априлу 2026. године.

САЖЕТИ ПРЕГЛЕД

ПРУЈФ 2026–2030. представља стратешки оквир усмерен ка јачању одрживости јавних финансија, повећању транспарентности и изградњи институционалних капацитета у складу са добрим европским праксама. Основни циљ је обезбеђивање стабилног буџета и контролисаног нивоа јавног дуга у односу на БДП кроз ефикасније планирање, прикупљање и управљање јавним средствима, као и кроз модернизацију система интерне контроле и ревизије.

ПРУЈФ 2026–2030. године заснован је на визији стабилног, транспарентног и ефикасног система јавних финансија, способног да одговори на изазове економског развоја, европских интеграција и очекивања грађана. Основни стратешки циљ је постизање одрживог буџета са контролисаним нивоом јавног дуга у односу на БДП, уз примену савремених инструмената финансијског управљања, унапређеног система контроле и повезивања буџетског планирања са развојним политикама Владе.

Реформа почива на више међусобно повезаних приоритета и прати, као и до сада, буџетски циклус који је описан у Закону о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 118/21-др. закон, 138/22, 92/23 и 94/24).

Први посебни циљ реформе односи се на унапређење буџетског планирања и управљања јавним инвестицијама. Увођење програмског буџета у здравствене установе, израда методолошких упутстава и јачање система за праћење учинка програма представљају кораке ка већој ефикасности у коришћењу јавних ресурса. Упоредо, развијају се капацитети за примену зеленог буџетирања и усклађивање буџетског процеса са праксама Европске уније, посебно у односу на захтеве поглавља 17 и 33. У овој области, значајан акценат ставља се и на унапређење система за управљање капиталним пројектима, као и на јачање институција задужених за анализу и управљање фискалним ризицима.

Други посебни циљ фокусиран је на ефикасно прикупљање и управљање буџетским средствима. Биће унапређен законски оквир у пореској политици у складу са обавезама поглавља 16, пореска администрација и царински систем биће модернизовани и дигитализовани, како би се обезбедила предвидива и потпуна наплата јавних прихода. Кроз свеобухватну модернизацију Пореске управе и Управе царина уводе се интегрисани информациони системи, а пореске и царинске процедуре усклађују са међународним стандардима. Посебна пажња посвећује се дигитализацији процеса, што

укључује развој електронских фактура, унапређење система акциза и поједностављење услуга за привреду. Управљање јавним дугом биће усмерено ка диверсификацији инструмената финансирања. Успостављањем ефикасног система управљања јавним дугом, уз примену иновативних инструмената као што су зелене обвезнице, обезбедиће се средства за финансирање бројних пројеката усмерених на решавање еколошких и социјалних проблема, као и стабилност јавних финансија.

Трећи посебни циљ реформе усмерен је на јачање дисциплине у трошењу јавних средстава и повећање транспарентности. Ово подразумева ширење обухвата ревизије, јачање система за управљање средствима Европске уније и унапређење инспекцијског надзора. Јачање институционалних капацитета у борби против неправилности и превара у коришћењу ЕУ фондова, као и унапређење координације у овој области, граде поверење јавности и европских партнера у ефикасност српских институција. Посебна пажња биће посвећена и јачању система за примену Инструмента за реформе и раст.

Четврти посебни циљ посвећен је развоју система интерне финансијске контроле у јавном сектору. Циљ је да се побољша примена регулаторног оквира и методолошких материјала ИФКЈ како би се унапреди спровођење принципа интерне контроле. Посебан фокус је на управљању ризицима, унапређењу система за управљање неправилностима, доследној примени међународних стандарда у интерној ревизији и дигитализацији. Ово подразумева израду регистра ризика у кључним институцијама, ојачавање методолошких оквира, њихово интегрисање у административну културу и модернизацију ИТ система за интерну контролу. Тежња је да се успостави већа одговорност институција и успостави функција интерне ревизије у свим централним буџетским институцијама што је у вези са захтевима преговарачког поглавља 32.

Пети посебни циљ усмерен је на унапређење рачуноводства у јавном сектору кроз примену Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор (*IPSAS*) и усклађивање са правним тековинама ЕУ. Циљ је да се повећа поузданост финансијских извештаја и да се кроз систематске обуке рачуновођа обезбеди стручна спремност јавне администрације за примену нових стандарда.

Шести посебни циљ односи се на јачање спољног надзора над јавним финансијама. Даљим унапређивањем ефикасности рада Државне ревизорске институције и јачањем њене сарадње са Народном скупштином, осигурава се да препоруке ревизије буду благовремено разматране и спроведене. То ствара додатни механизам јавне одговорности и подиже поверење грађана у управљање јавним средствима.

Кроз ове реформске стубове, Србија поставља темеље модерног и ефикасног система јавних финансија који је усклађен са праксама Европске уније, отпоран на економске и друштвене изазове и усмерен ка дугорочном и одрживом развоју. На тај начин грађани и привреда добијају сигурнији и ефикаснији систем јавних финансија, а институције Републике Србије су корак ближе усаглашавању са праксама и стандардима Европске уније.

САЖЕТАК НАЛАЗА ВРЕДНОВАЊА ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА У ПЕРИОДУ 2021-2025. ГОДИНЕ

Доступни подаци указују да је током периода спровођења ПРУЈФ 2021-2025. успешно реализовано 69 активности, док 30 активности није у потпуности реализовано у оквиру предвиђеног рока (процент реализације 70%). У 2025. години била је предвиђена реализација 43 активности, од чега је 24 успешно реализовано, док реализација 19 активности није у потпуности завршена. Дошло је до кашњења у реализацији одређеног броја активности које се реализују кроз *IPA* пројекте и реализација ових активности предвиђена је новим ПРУЈФ 2026-2030. Такође, одређене активности нису реализоване због недостатка средстава. Детаљан финални извештај о реализацији ПРУЈФ 2021-2025, у складу са Законом о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18), треба да буде припремљен до краја јуна 2026. године. Овај извештај ће пружити детаљан увид у постигнуте резултате у целокупном периоду реализације ПРУЈФ 2021-2025.

Влада је учинила повећање транспарентности и буџетског надзора важним елементом добре управе, у складу са стратешким оквиром реформе јавне управе и управљања јавним финансијама. Реализацијом активности у оквиру ПРУЈФ-а, након усвајања Измена и допуна Програма, додатно је ојачан систем управљања јавним финансијама, који сада пружа стабилну основу за даљу реализацију структурних реформи и стварање стабилног пословног окружења за привреду.

ОПИС ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА У УПРАВЉАЊУ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

У периоду од 2021. до 2025. године, Влада је успешно спровела низ реформских мера у оквиру ПРУЈФ, које су значајно допринеле континуираном економском расту и стабилности система јавних финансија. До краја 2024. године, бруто домаћи производ (БДП) достигао је 82,3 милијарде евра, што представља кумулативни раст од 29,8% у односу на 2018. годину. За 2025. годину се очекује да БДП порасте на 88,5 милијарди евра, што указује на позитиван тренд економског развоја и стабилност макроекономског окружења.

Економски подаци за 2024. годину показују раст БДП-а од 3,9%, док је дуг сектора државе стабилизован на нивоу од 46,9% БДП-а. Стопа незапослености је опала на 8,6%, док је радно ангажовано 2,37 милиона запослених, што указује на очување стабилности тржишта рада и раст плата. Значајан је и прилив страних директних инвестиција, који је износио 5,2 милијарде евра, и допринео је економској стабилности и развоју. Укупни приходи од пореза износили су 1874,6 милијарди динара, док су укупни расходи били 2353,6 милијарди динара, при чему су капитални издаци износили 569,6 милијарди динара.

На нивоу централне власти, фискални дефицит је износио 212 милијарди динара, а примарни фискални дефицит 46 милијарди динара.

У претходном периоду остварен је значајан напредак у спровођењу реформских активности у области управљања јавним финансијама, што је допринело даљем јачању фискалне дисциплине, транспарентности, ефикасности и институционалних капацитета у систему јавних финансија. Реализација активности у оквиру претходног Програма реформе управљања јавним финансијама омогућила је унапређење кључних процеса управљања буџетом, јавним приходима, контролом и надзором над јавним средствима, као и модернизацију институционалног и регулаторног оквира. У наставку је дат преглед најважнијих резултата остварених по појединачним посебним циљевима.

У оквиру Посебног циља I, реформе су унапредиле кредибилитет буџета, свеобухватност и усклађеност са буџетским календаром, а буџетска документација обезбеђује широк спектар фискалних информација користећи економске, функционалне организационе и програмске класификације. Кључни напредак укључује законски захтев да се објављују програмске информације и извештаји о годишњој реализацији програма. У 2024. години сви буџетски корисници су припремили извештаје о извршењу, од којих је већина високог квалитета. Свеобухватни годишњи финансијски извештаји пружају потпуну упоредивост са одобреним буџетом, док консолидовани извештаји о извршењу на крају године детаљно приказују расходе и приходе из свих извора.

Примена Методологије за означавање зелених пројеката у 2024. години довела је до израде „зеленог буџета”, који је интегрисан у буџетску документацију, чиме је појачан фокус на одрживост и еколошки прихватљиве пројекте и алокацију ресурса у складу са националним и међународним климатским и еколошким приоритетима.

Од августа 2025. године Министарство финансија успоставило је буџетски веб портал¹, који омогућава широко учешће грађана у буџету за 2026. годину, који нуди и инструменте за повећање разумевања овог процеса и одличну визуелизацију.

Средњорочно планирање је унапређено кроз усвајање 29 нових средњорочних планова, подржано обукама и менторском подршком Републичког секретаријата за јавне политике. Управљање јавним инвестицијама, као кључни приоритет, наставило је да се развија кроз примену Уредбе о капиталним пројектима („Службени гласник РС”, број 79/23) и развој *PIMIS*-а, као и обуке надлежних ресора, што је допринело ефикаснијем управљању средствима. Такође, унапређена је и транспарентност кроз извештавање о извршењу буџета и објављивање листе најважнијих капиталних пројеката већих од 20 милиона евра у Фискалној стратегији.

У оквиру посебног циља II, резултати рада Пореске управе из претходних година створили су услов за почетак имплементације готовог комерцијалног решења *COTS-ITMS*, потписивањем уговора о набавци, 16. децембра 2025. године. Започето је

¹ <https://budzet.mfin.gov.rs/sr-cir/login>

спровођење Твининг пројекта „Даље унапређење функције образовања у Пореској управи Републике Србије”, који финансира Европска унија а спроводи се и пројекат јачања законодавног и институционалног оквира и капацитета Министарства финансија и Пореске управе да испуни претприступне услове ЕУ за развој система за размену информација о порезу на додату вредност (VIES систем). Управа царина је у другој половини 2025. године започела активности у циљу унапређења Новог компјутеризованог транзитног система у *NCTS*-фаза 6. Јачање капацитета јавних набавки и унапређење Портала јавних набавки, подржано и средствима *IPA*, били су у фокусу, чиме је побољшана транспарентност и ефикасност у овој области.

У оквиру посебног циља III Јачање капацитета Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније било је један од кључних приоритета. Унапређена је организациона и кадровска структура, развијен методолошки оквир за ревизију *IPA* III и формирана група за интерну ревизију у Канцеларији. Све препоруке Европске комисије из надлежности Канцеларије успешно су спроведене. Покренут је процес затварања програма у оквиру *IPA* перспективе 2014–2020, док је Републици Србији поверено управљање средствима ЕУ у оквиру *IPA* III програма, укључујући годишње акционе програме за 2021. и 2022. годину, као и програме прекограничне сарадње и *IPARD* програм. Истовремено, поред централизације буџетске инспекције и унапређења правног основа, ојачани су административни и функционални капацитети у области инспекцијског надзора, што је довело до повећања броја извршених надзора и ширења њиховог обухвата, као и до уједначеног поступања на територији Републике Србије.

Посебан нагласак у оквиру Посебног циља IV био је на јачању интерне финансијске контроле у јавном сектору, што је праћено унапређењем система интерне контроле кроз нове регулаторне оквире, методолошке материјале и обуке за запослене.

У оквиру Посебног циља V, реформа рачуноводства у јавном сектору настављена је усклађивањем са међународним стандардима, чиме је омогућена боља прецизност и транспарентност финансијских извештаја. Овај процес је подржан обукама и развојем нових рачуноводствених процедура које су усмерене на унапређење система финансијског извештавања. Реализацију циља посебно је подржало и редовно заседање Комисије.

Посебни циљ VI фокусиран је на јачање спољног надзора над јавним финансијама, са значајним напорима уложеним у изградњу капацитета Државне ревизорске институције и активностима које је Одбор Народне скупштине спровео у претходном периоду у виду одржавања седница за разматрање извештаја ДРИ у којима, поред представника ДРИ, учествују и субјекти ревизије, представници надлежних министарстава и други релевантни актери, као и седница за разматрање препорука за измене закона у присуству ДРИ и Министарства финансија. Овај напор је допринео повећању броја ревизија и унапређењу квалитета надзора над јавним средствима, што је кључно за транспарентност и одговорност у управљању јавним ресурсима.

У погледу кључне улоге дигитализације за ефикасност управљања јавним финансијама и потребе за уклађивањем и успостављањем ИТ система у оквиру сектора и управа Министарства финансија формиран је посебан Сектор за дигитализацију у области финансија. Овај сектор игра кључну улогу у координацији процеса успостављања нових ИТ система (е-фактуре, е-отпремнице, е-акцизе, итд), чиме обезбеђује њихову интеграцију и усклађеност са постојећом инфраструктуром, што је од суштинског значаја за модернизацију и дигитализацију јавних финансија у Републици Србији.

У протеклом периоду Србија је посветила пажњу унапређењу зеленог управљања јавним финансијама, што је нарочито видљиво кроз увођење зеленог буџета у Закону о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 108/25) – први пут је пописан и јавно презентован списак пројеката који директно доприносе заштити животне средине и климатским циљевима. Ова иновација представља снажан корак ка јаснијем праћењу и усклађивању фискалне политике са принципима одрживог развоја и омогућава систематско обележавање еколошки релевантних ставки у буџету, у складу са добром праксом ЕУ.

Додатно, као потврда посвећености зеленој агенди, Србија је у претходним годинама емитовала зелене и одрживе обвезнице, чиме је обезбеђено финансирање за кључне инфраструктурне, еколошке и социјалне пројекте, попут развоја железнице, система за пречишћавање отпадних вода и пошумљавања. Као нови корак напред, у оквиру израде *PEFA* процене за Србију у првој половини 2025. године, на иницијативу Министарства финансија, затражено је и спровођење прве климатске *PEFA* анализе од стране Светске банке, чиме Србија постаје једна од првих земаља у региону са оваквом специјализованом оценом.

РЕЛЕВАНТНИ ПРАВНИ И СТРАТЕШКИ ОКВИР И МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

Програм реформе управљања јавним финансијама за период 2026-2030. године припрема се у складу са Законом о планском систему Републике Србије („Службени гласник”, број 30/18), подзаконским актима и пратећим смерницама и аналитичким инструментима Републичког секретаријата за јавне политике. У том смислу технички секретаријат у координацији са Радном групом из области управљања јавним финансијама редовно учествује у припреми ПРУЈФ, годишњих извештаја о реализацији и свим активностима мониторинга и извештавања у оквиру кровне Стратегије реформе јавне управе. Сагледавање резултата ПРУЈФ је веома сложено јер треба имати у виду већи број међусобно повезаних докумената јавних политика (Слика 1: Преглед и повезаност планских докумената релевантних за управљање јавним финансијама), процеса као што су европске интеграције (процес приступања и придруживања ЕУ, као План раста за Западни Балкан и Реформска агенда Србије) и сарадња са међународним финансијским институцијама (Међународним монетарним фондом и Светском банком), али и резултата пројеката у овој области.

Посебна пажња приликом конципирања ПРУЈФ посвећена је усклађивању хијерархијског али и хоризонталног односа докумената јавних политика у овој области у складу са чланом 23. Закона о планском систему Републике Србије, уз посебан осврт на обавезе које произлазе из процеса европских интеграција.

ПРУЈФ 2026-2030. године представља свеобухватан оквир који је усклађен са Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године (Службени гласник РС”, бр. 42/21 и 9/22) у оквиру Посебног циља 7 - Управљање јавним финансијама. Додатно, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године укључује у области Посебног циља 6 - Одговорност и транспарентност, теме од значаја и за управљање јавним финансијама, као што су управљачка одговорност и финансијско управљање и контрола, које су детаљно разрађене активностима у одговарајућем Акционом плану 2021-2025. година, а планирана је даља разрада у новом Акционом плану кровне стратегије за наредни период. Кровна стратегија реформе јавне управе посвећена је и теми аналитичких јединица, те се из тог разлога ове теме се не понављају у ПРУЈФ.

Имајући у виду да је у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године посебан циљ 8 – Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу, сва питања управљања јавним финансијама у јединицама локалне самоуправе (реформа система финансирања ЈЛС и подршка развоју фискалне децентрализације, подршка ЈЛС у планирању буџета, унапређење транспарентности буџета и ИФЈК) налазе се у Програму за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији 2021-2025.² Области и теме релевантне за јавне финансије на локалном нивоу биће и у наредном периоду обухваћене на исти начин, као што је усаглашено и у заједничкој кровној стратегији. У наредном периоду наставиће се и добра сарадња Министарства финансија са Сталном конференцијом градова и општина у идентификовању заједничких тема и пројеката.

ПРУЈФ прати фазе буџетског циклуса дефинисане Законом о буџетском систему, који представља кључни законски оквир у области управљања јавним финансијама и детаљно регулише цели буџетски циклус. С тим у вези, са аспекта буџетског циклуса ПРУЈФ је у директној вези са обавезама преузетим у преговарачким поглављима 5 Јавне набавке, 16 Опорезивање, 17 Економска и монетарна политика, 29 Царинска унија, 32 Финансијски надзор и 33 Финансијске и буџетска одредбе, које су дефинисане и одговарајућим преговарачким позицијама³. Веза ПРУЈФ се остварује и са поглављима 23 – Правосуђе и основна права и 24 – Правда, слобода и безбедност, имајући у виду да

² Сва питања управљања јавним финансијама у јединицама локалне самоуправе (укључујући реформу система финансирања ЈЛС и подршку развоју фискалне децентрализације, подршку у планирању буџета, као и унапређење транспарентности буџета) уређују се у оквиру Програма за реформу система локалне самоуправе 2026-2030. са Акционим планом за његову реализацију, који је у завршној фази припреме,

³<https://www.mei.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D0%B5%D1%83-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.893.html>

Акциони план за ПП 23 обрађује теме унапређења процеса примене програмског буџетирања, унапређења капацитета ЦЈХ, успостављања интерне контроле у свим јавним предузећима као и да предвиђа ревизију финансијских извештаја парламентарних политичких странака од стране ДРИ; док Акциони план за Поглавље 24 предвиђа оснивање формирање мреже за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније (AFCOS мрежа).

Усклађивање са међународним стандардима и обавезама које произлазе из процеса европских интеграција је од суштинске важности за овај програм. Посебна пажња је посвећена усклађивању са новим инструментом Европске уније - Планом раста за Западни Балкан. План раста је сложена иницијатива која укључује и финансијски инструмент за реформе и раст који се састоји од буџетске подршке и финансирања приоритетних пројеката преко инструмента Инвестициони оквир за Западни Балкан (WBIF).

Влада је 3. октобра 2024. године усвојила документ „Реформска агенда Републике Србије 2024-2027. у складу са Планом раста за Западни Балкан”⁴. Овај документ садржи одређени број кључних структурних реформи и инвестиционих приоритета, индикаторе - кораке који указују на напредак у спровођењу тих реформи, као и рокове за њихово спровођење у областима: пословно окружење и развој приватног сектора, зелена и дигитална транзиција, људски капитал и основе, од чијег испуњења зависи повлачење средстава ЕУ.

Реформска агенда посебан акценат ставља на национални систем контроле и ревизије у имплементацији инструмента за реформе и раст, чиме је у директној вези са обавезама преговарачког поглавља 32 Финансијски надзор, као и на повезивање са *IPA* системом и процедурама (AFCOS). С тим у вези посебно поглавље Реформске агенде Републике Србије, под називом Контрола и ревизија, посвећено је овом питању, и предмет је посебне системске ревизије.

Реформска агенда Републике Србије нема посебну област реформе јавних финансија, имајући у виду степен развијености саме области, али је реализација одређеног броја корака Реформске агенде, који се односе на управљање капиталним пројектима, јавне набавке по међувладиним споразумима и електронску наплату пореских и непореских прихода, као и успостављање функције независне интерне контроле у свим државним предузећима у складу са Законом о буџетском систему, предвиђена у области Пословно окружење и развој приватног сектора Реформске агенде. Ради избегавања вишеструког извештавања о истим активностима ови кораци биће праћени у оквиру извештавања о реализацији Реформске агенде (полугодишњи захтеви за повлачењем средстава и годишњи извештај о реализацији), а информације за све кориснике су доступне и преко платформе „*RGF Scoreboard*” Европске комисије. Треба додати да напредак реформе управљања јавним финансијама, као и у случају *IPA* инструмента секторске буџетске подршке, поред макроекономске стабилности и

⁴ <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-plan-rasta-za-zapadni-balkan/>

транспарентности буџета, представља један од општих предуслова за коришћење Инструмента за реформе и раст.

Поред тога Република Србија, као држава кандидат за чланство у ЕУ још од 2015. године, учествује у процесу координације економских политика у оквиру Европског семестра *Light*, и на годишњем нивоу израђује Програм економских реформи (*ERP*) за наредни трогодишњи период. *ERP* укључује и посебна поглавља која се тичу квалитета јавних финансија и пратећих реформи и препорука које се усвајају на министарском нивоу сваке године. На тај начин омогућава се дискусија, поређење резултата и размена добре праксе (о темама релевантним за јавне финансије) учесника у процесу координације економских политика али и са државама чланицама ЕУ. Тај вид сарадње од кључног је значаја за припрему за чланство у ЕУ, односно мерило за постизање функционалне тржишне економије и успостављања неопходних административних капацитета како би се Република Србија носила са конкурентским притиском и тржиштем Европске уније. У оквиру овог процеса, Србија у својству посматрача, учествује у праћењу пројеката намењених државама чланицама из инструмента за техничку подршку (*Technical Support Instrument*), међу којима је и пројекат који се односи на зелено буџетирање (*Implementing Effective Green Budgeting Practices*).

Програм у сарадњи са Међународним монетарним фондом у оквиру Инструмента за координацију политика у трајању од 36 месеци, који је Републици Србији одобрен 9. децембра 2024. године, подржава амбициозни план структурних реформи, који концентрисан и на фискално-структурне реформе, укључујући фискалну транспарентност и фискално управљање. С тим у вези реализује се Акциони план за јачање средњорочног оквира буџета из 2023. године. У Изјави о програму од 4. децембра 2025. године, у оквиру структурних фискалних мера које ће бити фокус у 2026. години, истакнути су: приоритети у виду унапређења средњорочног оквира буџета у документацији о извршењу буџета, тако да буду приказани приходи, расходи и резултати финансирања у претходне две године са пројекцијама, повећање транспарентности редовним објављивањем тромесечних података о финансијама локалних самоуправа по општинама, годишњих података о опорезивању експлоатације минералних ресурса, главних годишњих пројектних и финансијских података о јавно-приватним партнерствима, и годишњих фискалних података о односима државе и предузећа у државном власништву. Осим тога, планирано је објављивање података о депозитима државе; појашњење одредаба Закона о буџетском систему које се односе на буџетске резерве и операционализација електронског портала за учешће грађана у буџетском процесу. Такође, биће даље унапређивано коришћење ИТ система СПИРИ и ИСКРА, е-Фактуре, *PIMIS*, и њихова интероперабилност. Посебан циљ је унапређење контроле доцњи у јавној управи и код индиректних корисника буџетских средстава. Програм са ММФ-ом предвиђа и даље јачање фискалних ризика и управљања јавним инвестицијама, посебно у области пројеката јавно-приватног партнерства, развијање модела процене трошкова за капиталне расходе, унапређење методолошког и законског оквира и административних капацитета. Посебни део програма са ММФ посвећен је унапређењу рада Пореске управе, нарочито у погледу мера јачања кадровских

капацитета и даље модернизације управе, а предвиђена је и припрема мапе пута на основу анализе електронских фактура ради унапређења контроле прихода од ПДВ-а.

Што се тиче хијерархијски нижих докумената јавних политика у односу на ПРУЈФ, у претходном циклусу (ПРУЈФ 2021-2025) већ је извршена одређена рационализација укључивањем области интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈС) у ПРУЈФ, као посебног циља IV уместо засебне стратегије (Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији), након њеног истека. Са овом праксом настављено је и у новом ПРУЈФ документу за период 2026-2030.

У претходном периоду је извршено хијерархијско усклађивање докумената из надлежности Управе царина (Пословни план и план рада за развој електронских система за период 2020-2024. године), а у другој половини 2025. године усвојен је нови Пословни план за унапређење организације и рада царинске службе Министарства финансија за период 2025-2029. са прегледом планираних мера и активности и План рада за развој и коришћење електронских система царинске службе Министарства финансија за период 2025-2029. година, за унапређење организације и рада царинске службе Министарства финансија, чиме се потврђује хијерархијски приступ у односу на ПРУЈФ.

Државна ревизорска институција (ДРИ) има свој Стратешки план ДРИ за период 2024-2028. године, који се редовно усваја од 2011. године. Сектор за буџетску инспекцију има Стратешки план буџетске инспекције Министарства финансија за период 2026-2030. године.

Један део докумената јавних политика, на нивоу стратегија и програма релевантних за реформу управљања јавним финансијама, у претходном програмском периоду (као што су: Програм трансформације Пореске управе 2021-2023. и Акциони план за период 2018-2023. годину и Стратегија за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ) сада је израђен у форми стратешког плана (Стратешки план за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2024-2026. године), или ће бити израђен у форми стратешких планова (Пореска управа).

У оквиру изузетака од ове хијерархијске усклађености јавља се Стратегија управљања јавним дугом која се усваја на годишњем нивоу, као саставни део Фискалне стратегије дефинисане Законом о буџетском систему. У овом случају назив „стратегија” не посматра се као врста посебних докумената јавних политика предвиђених Законом о планском систему Републике Србије, већ назив стратешки треба посматрати у погледу стратешког приступа управљању јавним дугом.

Као изузетак од хијерархијске усклађености, актуелан је и Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2024–2028. године („Службени гласник РС”, број 68/24), због изузетног значаја области јавних набавки, које се налазе у преговарачком кластеру 1 Основе (поглавље 5). Програм развоја јавних набавки укључује следеће посебне циљеве: 1. Повећање економичности и конкурентности у јавним набавкама; 2.

Шира примена еколошког и социјалног аспекта и техника и инструмената у јавним набавкама; и 3. Смањење ризика од нерегуларности у јавним набавкама, у оквиру којих су развијене детаљне мере и активности, тако да је у ПРУЈФ укључена само мера која се односи на јачање капацитета службеника за јавне набавке, која је оцењена као кључно хоризонтално питање од значаја за ПРУЈФ.

На нивоу организационих јединица Министарства финансија и других институција које су саставни део Радне групе, оперативни документи, који обезбеђују доследност и континуитет у спровођењу реформских мера, морају бити усклађени са ПРУЈФ 2026-2030. приликом њихове припреме или ревизије, у складу са Законом о планском систему Републике Србије и пратећим подзаконским актима.

Република Србија је од 2021. године члан Коалиције министара финансија за климатску акцију⁵, која окупља креаторе економских и фискалних политика из 100 држава широм света у креирању глобалног климатског одговора и обезбеђењу праведне транзиције ка нискоугљеничном резилентном развоју. Коалиција представља континуирани форум за сарадњу у области фискалног одговора на климатске промене. У оквиру активности Коалиције на располагању је велики број истраживања и анализа, публикација, размене искустава и добре праксе и обука у овој области.

Поред тога, у области зелених јавних финансија спроводи се од 2023. године и операција Унапређење управљања јавним финансијама за зелену транзицију уз кредитну подршку Светске банке и француског *AFD*⁶, а која предвиђа увођење и унапређење зелених елемената у јавне политике, буџет, фискалне ризике, капиталне инвестиције, јавну имовину, јавне набавке у складу са добрим праксама у виду реформских циљева. Имајући у виду да Операција сама по себи подразумева извештавање о реализацији договорених реформских циљева два пута годишње, циљеви које обухвата нису понављани у ПРУЈФ, али су од великог значаја у циљу боље подршке климатским променама.

Поред методолошких оквира *PEFA* и *SIGMA*⁷, ПРУЈФ 2026-2030. узима у обзир усклађивање и са другим међународним стандардима у појединачним областима, као што су *IPSAS*, *ISSAI*, *BEPS* и други. *IPSAS* осигурава примену међународних стандарда у рачуноводству јавног сектора, а *BEPS* у оквиру пореске политике. *ISSAI* стандарди (International Standards of Supreme Audit Institutions), као и сарадња са врховним ревизорским институцијама преко *INTOSAI* и *EUROSAI*, обезбеђују да праксе ревизије јавног сектора у Србији буду у складу са добрим међународним праксама.

Узимајући у обзир све ове аспекте, ПРУЈФ 2026-2030. представља кључни корак ка даљој модернизацији и ефикаснијем управљању јавним финансијама у Републици

⁵ <https://www.financeministersforclimate.org/>

⁶ <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/operacija-unapreenie-upravljanja-javnim-finansijama-za-zelenu-tranziciju>

⁷ https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html

Србији. Програм не само да усклађује стандарде у управљању јавним финансијама са добром европском и међународном праксом, већ и обезбеђује стабилну основу за одрживи економски развој и бољу интеграцију у Европску унију.

Посебни циљ за
унапређење
управљања јавним
финансијама

Стратегија реформе јавне управе 2021-2030. Програм реформе управљања јавним финансијама 2026-2030.

Посебан циљ 1	Посебан циљ 2				Посебан циљ 3	Посебан циљ 4	Посебан циљ 5	Посебан циљ 6			
УНАПРЕЂЕНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ИНВЕСТИЦИЈАМА	ЕФИКАСНО ПРИКУПЉАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ БУЏЕТСКИМ СРЕДСТВИМА				УНАПРЕЂЕЊЕ БУЏЕТСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И ТРАНСПАРЕНТНИЈЕ КОРИШЋЕЊЕ ЈАВНИХ СРЕДСТАВА	УНАПРЕЂЕЊЕ ПРИМЕНЕ СИСТЕМА ИНТЕРНЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	УНАПРЕЂЕНО РАЧУНОВОДСТВО У ЈАВНОМ СЕКТОРУ ПРИМЕНОМ МЕЂУНАРОДНИХ РАЧУНОВОДСТВЕНИХ СТАНДАРДА ЗА ЈАВНИ СЕКТОР (ИПСАС)	ЈАЧАЊЕ СПОЉНОГ НАДЗОРА НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА			
Фискална стратегија за 2025. годину са прогнозама за 2026. и 2027. годину	Реформска агенда РС	Пословни план 2025- 2029. за унапређење организације и рада царинске службе Министарства финансија	Фискална стратегија	Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2024-2028 Реформска агенда РС	Реформска агенда РС Акциони план за Поглавље 22	Стратешки план буџетске инспекције Министарства финансија за период 2026- 2030.	Стратегија РЈУ 2021-2030.	Фискална стратегија	Стратешки план Државне ревизорске институције 2024-2028		
Програм економских реформи 2026-2028 (ERP)	Програм економских реформи 2026- 2028 (ERP)	План рада за развој и коришћење електронских система царинске службе Министарства финансија за период 2025-2029	Стратегија управљања јавним дугом 2026-2028 у оквиру Фискалне стратегије	Преговарачко поглавље 5		Стратешки план за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2024-2026. године	Реформска агенда РС	Реформска агенда РС	Преговарачко поглавље 32		
Реформска Агенда РС	Програм са ММФ	Преговарачка поглавља 29, 33 и 17				Акциони план за спровођење Програма Владе Годишњи План рада Владе	Преговарачка поглавља 32 и 22	Преговарачко поглавље 17	Преговарачко поглавље 23	Преговарачко поглавље 17	Преговарачко поглавље 23
Програм са ММФ	Акциони план за Поглавље 22						Преговарачко поглавље 16				
Преговарачка поглавља 17 и 33	Акциони план за Поглавље 23	Преговарачко поглавље 23 и 24	Преговарачко поглавље 17	Акциони план за Поглавље 22		Преговарачко поглавље 32	COSO оквир	IPSAS (Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор)	INTOSAI (Међународна организација врховних ревизорских институција)		
Акциони план за Поглавље 22	Преговарачко поглавље 23	Преговарачко поглавље 23	Преговарачко поглавље 23	Преговарачко поглавље 23		Преговарачко поглавље 23	INTOSAI (Међународна организација врховних ревизорских институција)		EUROSAI (Европска организација врховних ревизорских институција)		

Слика 1: Преглед и повезаност планских докумената релевантних за управљање јавним финансијама

МЕЂУНАРОДНА КРЕТАЊА И УПОРЕДНА ПРАКСА У СИСТЕМУ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

Реформа управљања системом јавних финансија је кључна за ефективно располагање јавним ресурсима и обезбеђење одговарајућих јавних услуга становништву. Системи управљања јавним финансијама у различитим државама зависе од њихових специфичности, као што су карактеристике административних и правних система, величина економије, степен међународне интеграције или децентрализације, дигитализације и слично.

На међународном нивоу постоји велики број инструмената односно анализа које омогућавају дијагностику целог система управљања јавним финансијама или његових појединачних делова⁸ и које најчешће припремају међународне организације – Међународни монетарни фонд, *OECD*, Светска банка, *PEFA* Секретаријат и други, по унапред утврђеним методологијама које се редовно унапређују пратећи најновије трендове у овој области. Имајући у виду да је Република Србија у процесу приступања и придруживања ЕУ велики број обавеза из овог процеса европских интеграција представља својеврсне европске стандарде које тежимо достићи у унапређењу система управљања јавним финансијама.

Усклађивање са међународним стандардима и обавезама које произлазе из процеса европских интеграција је од суштинске важности за ПРУЈФ. Управљање јавним финансијама је, поред тога што је део Кластера 1 Основе, у оквиру области реформе јавне управе, и у директној је вези са обавезама преузетим у преговарачким поглављима: 5 Јавне набавке, 16 Опорезивање, 17 Економска и монетарна политика, 29 Царинска унија, 32 Финансијска контрола и 33 Финансијске и буџетска одредбе. Веза ПРУЈФ се остварује и са поглављима 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената, 23 – Правосуђе и основна права и 24 – Правда, слобода и безбедност, у којим а се прате поједине теме. Степен припремљености Републике Србије у овим поглављима као и напредак на годишњем нивоу оцењује се од стране Европске комисије, као резултат дијалога који се води са надлежним институцијама, и важан је показатељ стања и напретка у овим политикама. Од поглавља којима руководи Министарство финансија у Извештају Европске комисије о Србији за 2025. годину⁹ имамо следеће оцене нивоа припремљености за области: добар ниво припремљености је у поглављу 29, између умереног и доброг нивоа припремљености су поглавља 16 и 17, умерена припремљеност забележена је у поглављу 32 и одређени ниво припремљености у поглављу 33. Посебна пажња је посвећена усклађивању са новим инструментом Европске уније - Планом раста за Западни Балкан¹⁰, који такође превиђа полугодишње и годишње извештавање и системску ревизију као важне показатеље напретка.

Поред тога Република Србија, као држава кандидат за чланство у ЕУ од 2015. године, учествује у процесу координације економских политика у оквиру Европског

⁸ <https://www.pefa.org/node/5240> Stocktaking of PFM diagnostic tools, August 2023

⁹ <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>

¹⁰ <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-plan-rasta-za-zapadni-balkan/>

семестра *Light*. На годишњем нивоу Влада усваја Програм економских реформи (ERP)¹¹ за наредни трогодишњи период, а на крају семестра сваке године усвајају се препоруке на министарском нивоу у области макроекономске и фискалне, као и монетарне политике, уз праћење њихове реализације. Програм економских реформи укључује посебна поглавља која се тичу квалитета јавних финансија и пратећих реформи. Овај процес омогућава континуирану дискусију, поређење резултата и размене добре праксе са државама чланицама ЕУ и другим учесницима процеса и повезан је са поглављем 17.

Што се тиче међународних дијагностичких алата у Србији се континуирано примењују **SIGMA/OECD процена принципа јавне управе**. *SIGMA* прати реформу јавне управе у сарадњи са Европском комисијом, кроз скуп стандардних индикатора заснованих на Принципима јавне управе. Методологија *SIGMA* је шира од реформе управљања јавним финансијама, и обухвата процену неопходних предуслова као што су закони, политике, структуре и процедуре, и процену резултата истих у пракси. *SIGMA* процена има на располагању и отворену базу података¹², која омогућава увид у методологију и даје могућност упоредног прегледа резултата у региону Западног Балкана и интерактивну комуникацију у погледу симулације резултата. Последња таква *SIGMA* анализа вршена је за 2024. годину (резултат за област реформе јавних финансија за Србију је приказан на слици испод), а следећа *SIGMA* процена ће бити спроведена 2027. године. Најбољи резултати забележени су у оквиру спољног надзора и јавних набавки, док су слабији резултати у области интерне контроле и то у области примене прописаних стандарда за интерне контроле на нивоу појединачних институција.

Редовно се у Србији такође спроводи и **Јавни расходи и финансијска одговорност - PEFA анализа**. *PEFA* пружа оквир за процену и извештавање о снагама и слабостима управљања јавним финансијама користећи квантитативне индикаторе за мерење учинка на централном и локалном нивоу и установљена је 2021. године. *PEFA* методолошки оквир је осмишљен да пружи пресек резултата управљања јавним финансијама у одређеним временским периодима. *PEFA* је методологија идентификује 94 карактеристике (димензије) у 31 кључној компоненти управљања јавним финансијама (индикатори) у седам широких области деловања (стубови) и располаже одговарајућом отвореном базом података са резултатима. Последња анализа за Србију завршена је 2025. године и очекује се званично објављивање резултата, нацрт оцене је служио као прилог за припрему ПРУЈФ. *PEFA* се бави и глобалним трендовима у систему управљања јавним финансијама, последња глобална анализа је припремљена за 2022. годину¹³, у коме је као најизазовнија област глобално препознато извршење буџета, док се као најслабије карике појављују области: јавна доступност фискалних информација, извештавање о фискалним ризицима, јавне инвестиције и управљање јавном имовином, као и управљање доцњама. На другој страни најбољи резултати глобално настављају да се остварују у следећим областима: припрема буџета,

¹¹ <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/program-ekonomskih-reformi-erp>

¹² <https://par-portal.sigmaxweb.org/>

¹³ <https://www.pefa.org/global-report-2022/en/>

предвидљивост алокације ресурса на годишњем нивоу, интерна контрола о расходима изван плата, и управљање јавним дугом. Извештај такође указује на потребу за већом флексибилности у систему управљања јавним финансијама имајући у виду искуство Ковид-19 кризе.

OBI – Open Budget Index¹⁴ (Међународно истраживање о отворености буџета), је покренут 2006. године кроз Преглед отвореног буџета, као независни, компаративни инструмент анализе базиран на подацима, који мери основне аспекте управљања и одговорности кроз анализу партиципације, надзора и транспарентности буџетских информација, и заснован је на установљеној методологији где сваки критеријум износи максималних 100 поена. Последњи *OBI* је за 2023. годину, у коме су најбољи резултати у Србији постигнути у области спољног надзора - 56 поена (у оквиру кога је најбоље оцењен ревизорски надзор – 83 поена) транспарентност (51 поен, док је глобални просек 45), најслабији резултат је за партиципацију (два у односу на глобални просек од 15).

PIMA¹⁵ – *Public Investment Management Assessment*

TADAT¹⁶ (*Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*) је алат за дијагностичку процену пореске администрације, чији је циљ да обезбеди стандардизовани начин процене здравља кључних компоненти система пореске администрације једне земље и његовог нивоа зрелости у контексту међународне добре праксе. *TADAT* процењује учинке система пореске администрације земље позивајући се на девет области исхода (области исхода учинка – *POA*). Скуп од 32 индикатора високог нивоа, кључних за учинке пореске администрације, повезан је са областима исхода учинка. Индикатори се бодују и о њима се извештава. Укупно 55 димензија мерења се разматра при добијању оцена индикатора. Свака од 55 димензија мерења *TADAT*-а процењује се засебно. Укупна оцена за индикатор заснива се на процени појединачних димензија индикатора. Сваки индикатор има једну до пет димензија мерења. Процена индикатора прати сличан приступ као и у дијагностичком алату за оцену управљања јавним финансијама (*PEFA*), чиме се олакшава упоредивост када се користе оба алата. *TADAT* процена даје приказ реформских достигнућа или недостатка истих, као и нове информације о постојећем стању које се могу користити за одређивање реформских приоритета. *TADAT* процена је у Републици Србији први пут извршена 2016. године, а други пут 2022. године.

Пореска управа редовно прикупља информације о реализованим активностима и напретку који је остварен у областима које су биле предмет оцењивања *TADAT* мисије из 2022. године, као и информације о активностима чија је реализација планирана до 2027. године. Анализа прикупљених података се по захтеву доставља ММФ-у.

¹⁴ <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/>

¹⁵ <https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/PimaTool/What-is-PIMA.html>

¹⁶ <https://www.tadat.org/en/what-is-tadat/about-tadat.html>

Анализа фискалних расхода - Republic of Serbia: Building A Framework for Tax Expenditures¹⁷ припремљен од стране ММФ и објављен марта 2026. године. Анализа се бави свеобухватним оквиром за извештавање о пореским расходима у односу на порез на доходак грађана, порез на добит правних лица и порез на додату вредност (ПДВ), даје методологије за процену пореских расхода и даје прелиминарне резултате. Закључак анализе је да су порески расходи везани за ПДВ најзаступљенији и препоручује редовно извештавање, унапређење обраде расположивих података и међуинституционалне сарадње, јачање капацитета за фискалне анализе и повећање транспарентности.

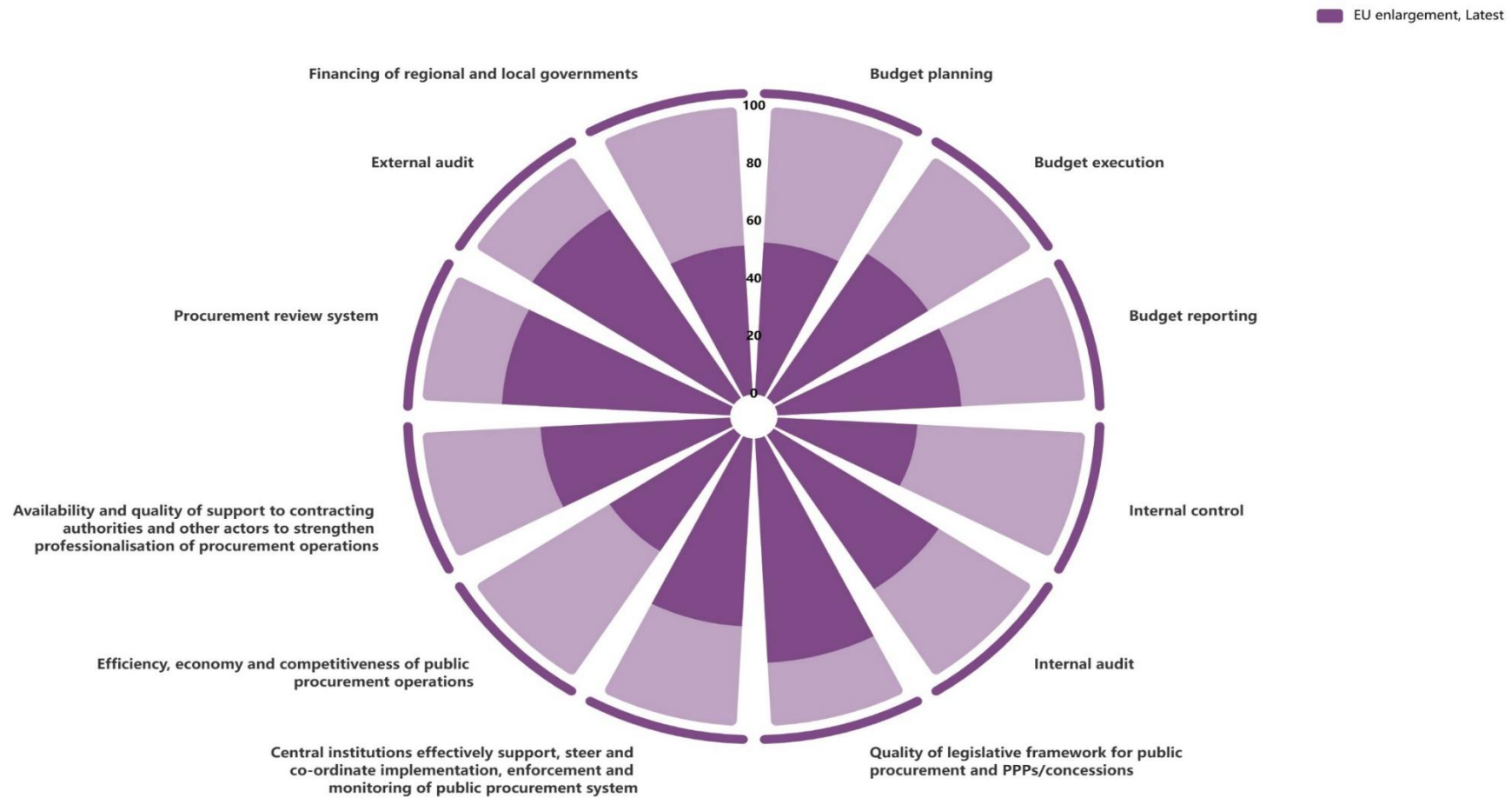
MAPS¹⁸ је методологија за процену система набавки као међународни стандард и универзални инструмент за процену система јавних набавки у свету.

SAI PMF¹⁹ или Оквир за мерење учинка врховних ревизорских институција (ВРИ) је међународни оквир за самооцену, колегијалну оцену или екстерну оцену учинка ВРИ у односу на Међународне стандарде врховних ревизорских институција (*ISSAI*) и друге установљене међународне добре праксе, који је Међународна организација врховних ревизорских институција (*INTOSAI*) усвојила 2016. године.

¹⁷ <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/029/2026/014/029.2026.issue-014-en.xml?cid=lk-com-elib-latest>

¹⁸ <https://www.mapsinitiative.org/en.html>

¹⁹ <https://www.intosaicbc.org/sai-pmf/about/> и <https://idi.no/our-work/initiative/sai-pmf/sai-pmf-about/>



Слика 2 : SIGMA 2024 резултати за Србију у области реформе управљања јавним финансијама

ИДЕНТИФИКАЦИЈА И ОБЈАШЊЕЊЕ ОБИМА И ПРИРОДЕ ПРОБЛЕМА, УЗРОКА И ПОСЛЕДИЦА И ПРОМЕНЕ ТАМО ГДЕ ПРОБЛЕМА НЕМА

У циљу дефинисања приоритетних реформских интервенција у оквиру Програма реформе управљања јавним финансијама 2026–2030, спроведена је анализа постојећег стања система управљања јавним финансијама у Републици Србији. Ова анализа обухватила је идентификацију и објашњење обима и природе кључних проблема, њихових основних узрока и последица, као и препознавање области у којима је остварен значајан напредак и где нису идентификоване значајне системске слабости.

Као аналитички инструмент у овом процесу коришћено је и дрво проблема, које на структуриран начин приказује међусобне односе између основних слабости система управљања јавним финансијама, њихових узрока и ефеката које они производе у појединачним подсистемима управљања јавним финансијама. Овај приступ омогућио је да се идентификовани изазови темељно сагледају.

На основу овако дефинисаног аналитичког оквира припремљена је анализа јаза која повезује идентификоване слабости система са посебним циљевима Програма реформе управљања јавним финансијама 2026–2030. Анализа јаза заснива се на више релевантних извора, укључујући годишње извештаје о спровођењу ПРУЈФ, *ex-ante* анализу припремљену у јуну 2025. године непосредно пре почетка израде новог програма, као и нацрт *PEFA* анализе који је Светска банка представила Радној групи почетком септембра 2025. године. У анализу су укључене и препоруке *SIGMA* иницијативе, као и налази који произлазе из процеса приступања Европској унији.

Концептуална и методолошка припрема ове анализе спроведена је у оквиру Радне групе за израду ПРУЈФ, коју чине представници релевантних институција. Током процеса израде документа, све препоруке добијене током јавних консултација и јавне расправе анализиране су са аспекта њихове стратешке релевантности, усклађености са хијерархијом докумената јавних политика у овој области и реалног временског оквира за њихову примену, након чега је донета одлука о њиховом укључивању у програмске приоритете и активности Акционог плана.



Графикон 1: Дрво проблема ПРУЈФ 2026-2030.

У наставку је приказана анализа јаза, која у табеларном облику повезује идентификоване кључне слабости система управљања јавним финансијама са посебним циљевима ПРУЈФ 2026–2030.

Наведени закључци произлазе из:

- ✓ годишњих Извештаја о спровођењу ПРУЈФ, који се у складу са Законом о планском систему Републике Србије припремају и објављују у року од 120 дана од почетка године, за претходну годину;
- ✓ *ex-ante* анализе сачињене у јуну 2025. године, непосредно пре почетка рада на припреми ПРУЈФ 2026-2030;
- ✓ нацрта *PEFA* анализе коју је припремила и почетком септембра 2025. године Радној групи презентовала Светска банка,
- ✓ *SIGMA* препорука.

Извори који су допринели анализи јаза јесу различити стратешки документи описани у претходном поглављу, обавезе из преговарачког процеса дефинисане у преговарачким позицијама и извештајима о скринингу за поглавља која обухватају елементе система ПРУЈФ, обавезе дефинисане у Плану за испуњавање најважнијих обавеза из процеса преговора о приступању Републике Србије Европској унији до краја 2026. године, Националном плану за усклађивање са правним тековинама ЕУ - *NPAА*, годишњим извештајима Европске комисије о Србији, записницима са састанака релевантних пододбора и Одбора за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању и посебно закључцима Специјалне групе за реформу јавне управе, закључцима састанака Високог дијалога о реформи јавне управе, Савета за реформу јавне управе, програмским документима из сарадње са ММФ и другим финансијским институцијама, као и резултатима реализације пројеката у области реформе управљања јавним финансијама.

Посебан циљ	Кључне слабости и идентификован јаз
<p>Посебан циљ I: Унапређени капацитети за буџетско планирање и управљање јавним инвестицијама</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Буџетско планирање и даље се суочава са изазовима у потпуном повезивању приоритета јавних политика, програмских циљева и алокације ресурса. Иако је програмско буџетирање успостављено, његова примена је неуједначена по секторима, буџетским корисницима и нивоима власти, а коришћење информација о учинку у процесу доношења буџетских одлука је ограничено. • Увођење програмског буџетирања у сектор здравства представља сложену и обимну реформу, имајући у виду величину сектора, институционалну фрагментацију и структуру расхода, те унапређење ове области може да донесе значајне користи за државу, сектор и становништво. • Зелено буџетирање је успостављено, али капацитети, методолошки обухват и практична примена остају недовољни. Постојећи оквир још увек не омогућава систематску идентификацију, класификацију и праћење расхода релевантних за животну средину и климу, што ограничава интеграцију еколошких циљева у фискалну политику. Поред тога ова област подразумева континуирано праћење примене усвојене методологије и њено константно унапређење у складу са новим сазнањима и искуством, посебно пратећи стандарде ЕУ. • Усклађивање националног буџетског процеса са стандардима и праксама буџетирања Европске уније захтева даљи развој у контексту приступања ЕУ и будућег учешћа у механизмима фискалне координације ЕУ (обавезе из преговарачког поглавља 17 Економска и монетарна политика). • Управљање јавним инвестицијама и даље показује слабости у доследности и транспарентности вредновања, приоритизације и праћења пројеката. Нису сви капитални пројекти укључени у буџет предмет јединствене методолошке процене, а јавно извештавање о статусу и учинку капиталних пројеката је фрагментирано, што ограничава одговорност и информисано доношење одлука. Ова област посебно је обухваћена и Реформском агендом РС. Потребно је унапредити праксу управљања јавним инвестицијама, посебно у области пројеката јавно-приватног партнерства, развијање модела процене трошкова за капиталне расходе и друге методолошке алате.

	<ul style="list-style-type: none"> • Управљање фискалним ризицима је и даље у развоју, са ограниченом систематском идентификацијом, квантификацијом и извештавањем о ризицима повезаним са јавним предузећима, јединицама локалне самоуправе, јавним инвестиционим пројектима и новим ризицима као што су климатске промене. И поред значајног унапређења ове области, фискални ризици нису у довољној мери интегрисани у буџетско планирање и одлуке фискалне политике. • Координациони механизми и административни капацитети у вези са управљањем сопственим средствима Европске уније и обавезама у оквиру Поглавља 33 Финансијске и буџетске одредбе још увек нису у потпуности успостављени. Размена података, процедуре и институционалне улоге захтевају прецизно дефинисање, успостављање и даље јачање ради обезбеђивања благовременог, тачног и поузданог извештавања у складу са захтевима ЕУ. У овом контексту изостала је и техничка помоћ Европске комисије од 2018. године, када је Поглавље отворено у преговорима, која је неопходна како би се на адекватан начин сагледале све обавезе управљања сопственим средствима ЕУ и припремио акциони план за унапређење система. • Средњорочно планирање остаје неуједначено по квалитету и доследности међу институцијама, посебно имајући у виду различити степен сложености политика којима се поједине институције баве што се директно рефлектује у садржају средњорочних планова, као и разлике у административним капацитетима за реализацију ових активности. Иако формални захтеви постоје, усклађеност између средњорочних планова и годишњих буџета није у потпуности обезбеђена, а координација између институција надлежних за планирање политика захтева додатно јачање.
<p>Посебан циљ II: Ефикасна наплата и управљање буџетским ресурсима</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Системи за наплату и управљање јавним приходима и даље се суочавају са структурним и оперативним изазовима, упркос стабилним агрегатним резултатима наплате. Ови изазови утичу на ефикасност и предвидивост наплате прихода. • Процеси управљања приходима су делимично фрагментирани, при чему застарели ИТ системи и ограничена интероперабилност ограничавају свеобухватну анализу ризика, интегрисано управљање предметима и праћење пореских и царинских обавеза у реалном времену.

- Капацитети Пореске управе за потпуну примену савременог, на ризику заснованог управљања поштовањем прописа и даље су у развоју.
- Дигитализација пореских процеса и услуга за пореске обвезнике напредује, али обухват и функционалности још увек нису у потпуности развијени. Кључни системи као што су електронско фактурисање, електронске акцизе и електронске отпремнице се проширују, али су потребна додатна унапређења и интеграција ради смањења административног оптерећења, унапређења поштовања прописа и јачања контроле. Посебан изазов представља развој ИТ система који су неопходни за интеграцију у ЕУ, и који су предвиђени преговарачким поглављем 16 и 29.
- Усклађивање правног оквира у области пореске политике са правним тековинама ЕУ у поглављу 16 Опорезивање није довољно и потребно је додатно унапређење.
- Управа царина се и даље суочава са изазовима повезаним са сложеним процедурама, захтевима ЕУ и потребом за модернизованом ИТ инфраструктуром. Капацитети за накнадне контроле, вредновање, проверу порекла и тарифе захтевају даље јачање, као и потпуну примену и интеграцију аутоматизованих царинских система, као и комплетирање система који ће омогућити интеграцију у ЕУ у складу са обавезама преговарачког поглавља 29 Царинска унија.
- Управљање јавним дугом захтева даље јачање упркос значајним постигнућима у претходном периоду. Аналитички, извештајни и ИТ капацитети захтевају додатно унапређење, укључујући диверсификацију финансијских инструмената и унапређење транспарентности. Проширење обухвата извештавања и коришћење напредних аналитичких алата неопходни су ради ефикасног праћења одрживости дуга и коришћења расположивих технолошких решења.
- Правни и регулаторни оквир за јавне набавке, као и ИТ портал је успостављен, развијају се зелене јавне набавке, али свеобухватна и систематска примена и даље представља изазов. Неуједначени професионални капацитети службеника за јавне набавке ограничавају ефикасну примену процедура, стратешко планирање набавки и спречавање неправилности, посебно у сложеним поступцима набавки. Остали сегменти ове области адресирани су посебним Програмом, али и Реформском агендом.

<p>Посебан циљ III: Унапређена буџетска дисциплина и транспарентнија употреба јавних средстава</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Иако је у протеклом периоду остварен значајан напредак у погледу успостављања буџетске дисциплине и транспарентности у коришћењу јавних средстава, препозната је потреба за унапређењем система размене информација између институција које имају контролну улогу. • Координација између институција надлежних за контролу, ревизију и заштиту финансијских интереса, посебно у вези са средствима Европске уније, захтева додатно јачање како би се обезбедио кохерентан и ефикасан оквир надзора. • Обухват и методолошка покривеност ревизорских активности у вези са управљањем средствима ЕУ још увек нису у потпуности прилагођени развоју нових инструмената и захтева ЕУ. Нови механизми финансирања, као што су Инструмент за реформе и раст и проширени обухват <i>IPARD III</i>, захтевају ажуриране ревизорске методологије, јачање аналитичких вештина, спровођење обука и препорука и адекватан ниво људских ресурса. Ове активности су директно везане и за обавезе у оквиру преговарачког поглавља 32 Финансијска контрола. • Институционални капацитети за превенцију, откривање и отклањање неправилности и превара које утичу на средства ЕУ су неуједначени. Иако су системи и процедуре успостављени, административни капацитети, професионалне вештине и координациони механизми у оквиру <i>AFCOS</i> мреже и других релевантних институција захтевају даље унапређење, посебно имајући у виду и нове финансијске инструменте ЕУ. • Поред досадашње успешне примене инспекцијских механизма и пратеће инспекцијске праксе, буџетска инспекција се, упркос постигнутим резултатима, суочава са изазовима у погледу диспропорције између расположивих кадровских капацитета и обима надлежности. Ради унапређења ефикасности надзора, препозната је потреба за додатним усклађивањем броја високо специјализованих инспектора са бројем субјеката надзора, имајући у виду обим и разноликост предмета надзора. • Транспарентност у коришћењу јавних и ЕУ средстава може се додатно унапредити кроз побољшано извештавање, стандардизацију процедура и већу доследност у примени.
<p>Посебан циљ IV: Унапређена примена система интерне финансијске контроле у јавном сектору</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Регулаторни оквир за финансијско управљање и контролу је успостављен, али се ниво зрелости његове практичне примене значајно разликује међу корисницима јавних средстава. Интерна контрола се често посматра као формална обавеза, а не као саставни део управљања и доношења одлука.

- Практике управљања ризицима су неуједначено развијене и недовољно интегрисане у свакодневно пословање. Иако све већи број институција успоставља регистре ризика, квалитет, релевантност и редовна употреба информација о ризицима за потребе планирања, контроле и управљања остају ограничени.
- Функција интерне ревизије у јавном сектору и даље се суочава са изазовима у погледу капацитета и квалитета. Нису све институције које имају обавезу успостављања интерне ревизије то и учиниле, а професионална оспособљеност постојећих јединица је неуједначена. Постоји потреба за додатним методолошким упутствима, стандардизацијом планирања и извештавања, као и бољим усклађивањем са међународним стандардима, како би интерна ревизија ефикасно допринела управљачкој одговорности.
- Професионални капацитети у линијским институцијама и у Централној јединици за хармонизацију захтевају даље унапређење кроз континуирану обуку, менторинг, методолошку и регулаторну подршку. Хармонизација се пре свега односи на реализацију обавеза из преговарачког поглавља 32 Финансијска контрола.
- Постојећа ИТ решења пружају подршку спровођењу, праћењу и извештавању о активностима интерне финансијске контроле и интерне ревизије која је значајна и има простора за даље унапређење којим би се унапредила ефикасност и обухват података.
- У претходном програмском периоду остварен је извештај о напретку када је реч о примени принципа који се односе на процену ризика али има простора за даље унапређење. Управљање ризиком је континуиран процес али се у појединим случајевима схвата као једнократна активност, без одговарајућих прилагођавања/ажурирања, односно без неопходних реакција на интерне и екстерне промене. Кроз годишње извештавање и активност сагледавања квалитета система ФУК примећено је да се у пракси регистри ризика недовољно користе као алат у свакодневним активностима организације. КЈС у великој мери нису дефинисали мере за ублажавање ризика, а ако и јесу те мере се не спроводе и не ажурирају редовно.
- Када је реч о управљању неправилностима закључак је да нису у одговарајућој мери успостављени механизми за пријаву, евидентирање на једном месту и одлучивање када је реч о сумњама на корупцију, преваре, грешке у финансијском извештавању, неправилности у вези са уговарањем, неправилно руковање опремом, лажно приказивање и давање нетачних информација и остале неправилности.

	<ul style="list-style-type: none"> • Како бисмо ојачали ове области, теме на које се ставља акценат у наредном периоду и које су део АП ПРУЈФ 2026 – 2028, односе се управо на увођење управљања неправилностима у организацијама јавног сектора као и унапређење примене управљања ризицима кроз подршку КЈС. Поред тога важно је да се настави са промоцијом ФУК у смислу промовисања добре праксе управљања код КЈС, а у циљу бољег разумевања које су користи за руководиоце и запослене од добро успостављеног система интерних контрола.
Посебан циљ V: Унапређено рачуноводство у јавном сектору применом међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор (IPSAS)	<ul style="list-style-type: none"> • Професионални капацитети запослених значајно се разликују, а познавање <i>IPSAS</i> захтева остаје ограничено у појединим деловима система, што представља изазов за доследну примену стандарда и укупан квалитет финансијског извештавања. • ИТ системи захтевају прилагођавање ради ефикасније и делотворније примене нових рачуноводствених стандарда.
Посебан циљ VI: Ојачан спољни надзор над јавним финансијама	<ul style="list-style-type: none"> • Примена и благовремено спровођење препорука екстерне ревизије од стране ревидираних субјеката остају неуједначени, што умањује корективни и превентивни ефекат екстерне ревизије и њен допринос унапређењу одговорности и буџетске дисциплине. • Примена савремених технологија и аналитике података у екстерној ревизији је у раној фази развоја. Ограничена интеграција дигиталних алата, аутоматизованих ревизорских техника и напредне анализе података утиче на ефикасност ревизорских процеса. • Парламентарни надзор над јавним финансијама, иако формално успостављен, суочава се са одређеним капацитетским и организационим изазовима. Разматрање извештаја о ревизији и праћење спровођења препорука у Народној скупштини није у потпуности систематично и благовремено, што умањује ефективност парламентарног надзора и слаби ланац одговорности између налаза екстерне ревизије и поступања извршне власти. • Налази и препоруке ревизије нису увек јасно представљени и довољно приступачни јавности, што утиче на њихову видљивост и укупни утицај.

Табела 1: Анализа јаза за израду ПРУЈФ 2026-2030.

САДРЖАЈ НОВОГ ПРУЈФ 2026-2030. НА ОСНОВУ АНАЛИЗА

Иако су постигнути значајни резултати у јачању административних и ИТ система, унапређењу законског оквира и даљем усклађивању са међународним стандардима и обавезама из преговора о приступању ЕУ, изазови остају у погледу обезбеђивања додатног финансирања, јачања административних капацитета и стручне подршке. Постављени темељи су кључни јер омогућавају даљи развој и имплементацију будућих реформи, које ће додатно унапредити систем јавних финансија у Србији. Имајући у виду брзи развој технологије и примене вештачке интелигенције, изазов је предвидети све неопходне активности које треба предузети у наредних пет година, због чега је у овом циклусу ПРУЈФ по први пут усвојен трогодишњи акциони план, док ће следећи бити усвојен 2028. године за период до краја важења ПРУЈФ.

Структура и дизајн ПРУЈФ 2026–2030. представљају логичан наставак претходних циклуса реформе управљања јавним финансијама, а не изоловану или једнократну интервенцију. Управљање јавним финансијама представља сложен систем међусобно повезаних процеса који захтевају континуирано унапређење. У том смислу, приступ Програма подједнако наглашава увођење нових реформских области и консолидацију већ остварених резултата.

Јачање капацитета представља централни елемент приступа реформама управљања јавним финансијама, с обзиром на то да одрживост постигнутих резултата захтева континуирани развој знања и вештина, технолошки напредак, као и институционално и организационо јачање. Програм задржава континуитет у погледу општег и посебних циљева, чиме се обезбеђује стабилност реформског оквира у контексту шире реформе јавне управе, уз истовремено омогућавање његовог даљег продубљивања и унапређења кроз циљане мере и активности, и везу са планским документима који се налазе у хијерархији.

Општи и посебни циљеви Програма у потпуности су усклађени са циљевима дефинисаним Стратегијом реформе јавне управе 2021–2030, а чиме се обезбеђује задржавање постојеће структуре циљева и доприноси јачању хоризонталне улоге реформе управљања јавним финансијама што је договорено у оквиру шире агенде реформе јавне управе.

Индикатори у оквиру Програма 2026–2030. развијени су уз посебну пажњу, ослањајући се на добру међународну праксу и искуства из претходних циклуса реформе. Они су формулисани тако да буду јасни, релевантни и мерљиви, у складу са *SMART* принципима, уз избегавање непотребне сложености и прекомерног извештајног оптерећења, имајући у виду већи број докумената и пројеката који се везују за реформу управљања јавним финансијама. Током процеса израде, поједини индикатори су додатно унапређени на основу коментара Европске комисије и *SIGMA*. Избор одговарајућих индикатора је увек велики изазов, па је томе посвећена посебна пажња. Радна група је договорила и применила рационализован приступ, дефинишући по један индикатор на нивоу сваког посебног циља и до два индикатора на нивоу сваке мере, чиме је обезбеђена

јасна логичка повезаност између циљева, мера и очекиваних резултата, али и уједначен приступ кроз сам документ.

ПРУЈФ 2026–2030. заснован је на дијагностичким оценама *PEFA* и *SIGMA*, као и на искуствима из претходних година спровођења и *ex ante* анализи која је претходила почетку израде ПРУЈФ 2026–2030. Наведене анализе послужиле су за идентификацију кључних слабости система управљања јавним финансијама, које се адресирају конкретним мерама договореним кроз опсежне међуинституционалне консултације у оквиру Радне групе.

Праћење реализације ПРУЈФ обухвата припреме годишњих извештаја о реализацији, али подразумева и редовно уношење података у ЈИС – јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање, у складу са чланом 47. Закона о планском систему Републике Србије. Посебна пажња посвећена је и процесу консултација са заинтересованим странама, у складу са законским прописима, и уз коришћење портала е-Консултације, посебног дела интернет странице Министарства финансија посвећеног ПРУЈФ²⁰ и путем посебне имејл адресе: pfmdijalog@mfin.gov.rs, установљене ради континуираних консултација са заинтересованим странама.

²⁰ <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm>

ПРОЦЕС ПРИПРЕМЕ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2026-2030.

У јуну 2025. године, Решењем министра финансија, формирана је Радна група за израду, праћење и извештавање о реализацији ПРУЈФ 2026-2030. (у даљем тексту: Радна група ПРУЈФ), чиме је званично отпочет процес припреме новог програма.

Нови програм је заснован на налазима нацрта *PEFA* процене коју је припремила Светска банка, на основу захтева Министарства финансија из августа 2024. године. Прва радна верзија *PEFA* извештаја подељена је са члановима Радне групе ПРУЈФ у јулу 2025. године, док је први нацрт презентован почетком септембра исте године. Радној групи је од изузетног значаја што је, уз подршку Европске уније, обезбеђена подршка стручњака за област јавних финансија који пружа континуирану подршку члановима Радне групе ПРУЈФ. Консултант је значајно допринео бољем разумевању *PEFA* методологије и оцена, као и повезивању мера и активности ПРУЈФ са *PEFA* оценама и *SIGMA* препорукама, уз посебну помоћ у формулисању индикатора на нивоу посебних циљева и мера.

Радионице одржане у оквиру припреме новог ПРУЈФ 2026-2030. одиграле су кључну улогу у развоју овог документа и усаглашавању принципа рада.

Прва радионица се фокусира на анализу динамике остваривања активности предвиђених постојећим програмом у 2025. години, као и базу расположивих полазних информација: преглед *ex ante* анализе ове области, расположивих докумената - стратешких, планских и дијагностичких, везе са Кластером 1 Основе, преговарачким поглављима и предузетим обавезама у процесу ЕУ интеграција, као и разматрање индикатора које би требало побољшати у новом Програму. Договорено је да због оптимизације праћења и извештавања избегавамо понављање мера и активности које су предвиђене у другим документима (стратегијама, програмима и пројектима) релевантним за систем управљања јавним финансијама, као што је Стратегија реформе јавне управе 2021-2030, Реформска агенда 2024-2027, као и таргети пројекта Унапређење управљања јавним финансијама за климатске промене који финансирају Светска банка и *AFD*, и други. Посебна пажња посвећена је закључцима састанака Посебне групе за реформу јавне управе и Високог дијалога о реформи јавне управе са ЕК, као и вишеструком значају области управљања јавним финансијама у оквиру имплементације Реформске агенде Републике Србије. Учесници су такође анализирали прелиминарне резултате *PEFA* процене и препоруке *SIGMA* и регионална поређења која пружа *SIGMA* симулатор²¹, што је поставило темеље за будући рад.

На другој радионици, добијени коментари од *SIGMA* на прву радну верзију Акционог плана за период 2026-2028 били су од велике важности. Учесници су радили на унапређењу активности, индикатора и наративног дела текста, што је резултирало креирањем нацрта ПРУЈФ 2026-2030. Овај процес је осигурао да предложене мере буду

²¹ <https://www.sigmaxweb.org/en/data.html>

усклађене са потребама и циљевима реформе, чиме је програм добио потпунију структуру и јасније смернице.

Трећа радионица, одржана крајем новембра, била је посвећена финализацији документа након свеобухватне јавне расправе. Овај догађај је објединио повратне информације добијене од свих релевантних партнера, укључујући и закључке са састанка “Дијалог о политици управљања јавним финансијама”. Средином децембра достављени су коментари од стране *SIGMA* и Европске комисије, те су током периода децембар 2025 – март 2026. вршена додатна усклађивања са добијеним коментарима, у највећој могућој мери, док су за коментаре који нису узети у обзир припремљени одговори. Коначна верзија документа је успешно припремљена у сарадњи са свим члановима Радне групе ПРУЈФ, истичући значај координације и заједничког рада различитих институција. Радионице које су организоване током припреме ПРУЈФ 2026-2030. су не само омогућиле ефикасну припрему документа, већ су и ојачале кохерентност, експертизу и сарадњу између свих укључених страна, и свакако преставаљају добру праксу приликом израде докумената јавних политика.

У складу са Законом о планском систему Републике Србије, Министарство финансија је спровело јавне консултације о Нацрту ПРУЈФ 2026–2030. и пратећег Акционог плана за период 2026–2028. Јавне консултације спроведене су у периоду од 27. октобра до 5. новембра 2025. године. Нацрт ПРУЈФ 2026-2030. објављен је на интернет страници Министарства финансија и порталу е-консултација, како би сви заинтересовани субјекти имали прилику да се упознају са садржином докумената и доставе своје коментаре и сугестије чиме је омогућена шира јавна расправа.

Предлог плана јавне расправе са нацртом ПРУЈФ усвојен је од стране Одбора за привреду и финансије Владе. Нацрт ПРУЈФ 2026-2030. објављен је поново на интернет страници Министарства финансија и порталу е-консултација са роком пријема коментара од 20. новембра до 3. децембра 2025. године. Све заинтересоване стране позване су да доставе коментаре и сугестије и путем адресе електронске поште pfmdijalog@mfin.gov.rs. У склопу јавне расправе организован је 17. новембра 2025. године традиционални састанак „Дијалог о политици управљања јавним финансијама”, коме су присуствовали представници свих релевантних институција Републике Србије које учествују у припреми ПРУЈФ, као што су Министарство финансија, Канцеларија за јавне набавке, Републички секретаријат за јавне политике, Генерални секретаријат Владе, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Служба за управљање кадровима, Министарство за европске интеграције, Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније и Државна ревизорска институција. На дијалогу су учествовале заинтересоване стране - представници међународних финансијских институција, донаторске заједнице, Националног конвента о Европској унији и појединих организација цивилног друштва, који су учествовали у расправи. Позив за учешће на дијалогу био је на објављен на интернет страници Министарства финансија и порталу е-Консултације, али и достављен НКЕУ и преко Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог. Након дијалога и прикупљених коментара

извештај о јавној расправи достављен је надлежном одбору Владе и подељен на порталу е-Консултације и интернет страници Министарства финансија²².

Министарство финансија је демонстрирало веома проактиван приступ у јачању сарадње са организацијама цивилног друштва, организујући 2022. године радионицу ради ближег упознавања са системом управљања јавним финансијама, у циљу јачања капацитета и подизања разумевања у овој области. Такође, уз подршку *IPA* пројеката техничке помоћи који прате секторску буџетску подршку у области реформе јавне управе организован је низ активности како би област реформе управљања јавним финансијама била видљивија и како би се приближила широј јавности.

²² <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm>

ВИЗИЈА

Визија ПРУЈФ 2026-2030. је успостављен систем који подржава стабилан економски развој, обезбеђује ефикасно коришћење јавних средстава и грађанима гарантује квалитетније јавне услуге.

Спровођење ПРУЈФ 2026–2030. треба да омогући изградњу модерног, транспарентног и одговорног система јавних финансија, усаглашеног са европским стандардима и праксом. Наставак започетих реформи треба да осигура да се систем управљања јавним финансијама оснажи, обезбеђујући ефикасност, транспарентност и одговорност у складу са највишим европским стандардима.

Фискална политика и макроекономски оквир треба да постану потпуно предвидиви и одрживи, уз јачање дисциплине у трошењу и унапређење средњорочног планирања, чиме се гради поверење инвеститора и грађана. Управљање јавним приходима треба да доведе до ефикасније и дигитализоване пореске администрације, која је окренута пореским обвезницима, уз значајно смањење сиве економије и јачање фискалне културе.

Управљање јавним расходима треба да обезбеди да јавна средства буду усмерена ка приоритетима од стратешког значаја, уз мерење ефеката и јачање одговорности за резултате. Јавне инвестиције треба да буду припремане, одабиране и реализоване на основу јасних критеријума и дугорочних приоритета, уз потпуну транспарентност и праћење користи за грађане и привреду.

Јавне набавке треба да постану у потпуности електронске, конкурентне и отпорне на злоупотребе, чиме се повећава поверење јавности и смањују трошкови, уз поштовање европских принципа јавних набавки заснованих на економичности, ефикасности, ефективности, заштити животне средине, транспарентности, равноправном положају свих привредних субјеката и принципу пропорционалности. Ови принципи обезбеђују ефикасно трошење јавних средстава, подстичу економски раст и грађанима гарантују висок квалитет услуга и конкурентно пословно окружење. Општи циљ, посебни циљеви, визија и мере акта јавне политике у области јавних набавки могу се пронаћи на интернет страници Канцеларије за јавне набавке.

Управљање јавним дугом треба да буде засновано на одрживости и модерним инструментима финансирања, како би се очувала стабилност јавних финансија и финансијска независност државе.

Интерна финансијска контрола треба да постане стандард управљања у свим институцијама, уз јаке механизме интерне ревизије и културу добре финансијске управе.

Спољна ревизија треба да буде у потпуности независна и делотворна, са препорукама које се доследно спроводе и које доводе до трајног побољшања у раду јавног сектора. Транспарентност и учешће јавности треба да достигну ниво који

омогућава грађанима и цивилном друштву да активно прате и утичу на начин трошења јавних средстава.

Промена није само техничка или административна – она представља корак ка изградњи институција које делују у интересу грађана, са јасним правилима, одговорношћу и резултатима. На тај начин, систем управљања јавним финансијама представља један од кључних стубова модерне државе.

II ДЕО

ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2026-2030.

Општи циљ ПРУЈФ 2026-2030. је остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП, уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама Владе. Овај општи циљ повезан је са Стратегијом реформе јавне управе 2021-2030, где је представљен као посебан циљ 7. Општи циљ остаје исти као што је дефинисан у кровној Стратегији реформе јавне управе, осигуравајући континуитет и доследност у спровођењу јавних политика и реформи.

Остварени напредак у погледу остваривања општег циља ПРУЈФ 2026-2030. пратиће се кроз следеће показатеље:

Реални раст БДП-а и Ниво дуга сектора државе.

Посебни циљеви ПРУЈФ 2026-2030. такође остају непромењени у односу на претходни програм јер су дефинисани у Стратегији реформе јавне управе, и то:

Посебни циљ I – Унапређени капацитети за буџетско планирање и управљање јавним инвестицијама и праћење фискалних ризика,

Посебни циљ II – Ефикасно прикупљање и управљање буџетским средствима,

Посебни циљ III – Унапређење буџетске дисциплине и транспарентније коришћење јавних средстава,

Посебни циљ IV – Унапређење примене система интерне финансијске контроле у јавном сектору,

Посебни циљ V – Унапређено рачуноводство у јавном сектору применом међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор (*IPSAS*),

Посебни циљ VI – Јачање спољног надзора над јавним финансијама.

Циљеви, мере и активности у оквиру сваког посебног циља ПРУЈФ 2026-2030. осмишљени су да унапреде правни и организациони оквир, као и кадровске и техничке капацитете у области управљања јавним финансијама. Ове иницијативе имају за циљ

усклађивање са обавезама из процеса европских интеграција и међународним стандардима.

Посебна пажња је посвећена формулисању индикатора на нивоу посебних циљева и мера, са циљем да њихов квалитет буде побољшан у односу на претходни програм и да адекватно рефлектују напредак у систему управљања јавним финансијама.

Република Србија је посебно посвећена испуњењу циљева одрживог развоја постављених Агендом Уједињених нација 2030. Србија је посвећена подршци глобалним напорима за декарбонизацију и заштиту животне средине. Поред тога, фокус је и на социјалном укључивању кроз програме за борбу против сиромаштва.

Циљеве Програма	Циљеве/подциљеве одрживог развоја
Општи циљ	8.1, 10.4 16.6, 17.1, 17.4 17.13
Посебни циљ 1	16.6, 17.1, 17.4
Посебни циљ 2	16.6
Посебни циљ 3	16.6, 17.1, 17.4
Посебни циљ 4	16.6
Посебни циљ 5	16.6
Посебни циљ 6	16.6

Табела 2: Веза циљева ПРУЈФ 2026-2030. са циљевима одрживог развоја

Циљеве одрживог развоја (ЦОР) Агенде УН 2030, који се односе на област управљања јавним финансијама, посебно су важни у погледу економске димензије ЦОР, који се односи на економски раст (ЦОР 8 Промовисати континуиран, инклузиван и одржив економски раст, пуну и продуктивну запосленост и достојанствен рад за све; 9 Изградити отпорну инфраструктуру, промовисати инклузивну и одрживу индустријализацију и подстицати иновације и 10 Смањити неједнакост унутар и између држава), као и Партнерства која обухватају институције, финансије и сарадњу (ЦОР 16 промовисати мирољубива и инклузивна друштва за одрживи развој, обезбедити приступ правди за све, и изградити делотворне, одговорне и инклузивне институције на свим нивоима и 17 Ојачати средства примене и ревитализовати глобално партнерство за одрживи развој).

Подциљеве из ових области: 8.1, одржати економски раст по глави становника у складу са националним околностима, а у најмање развијеним земљама, одржати раст БДП на нивоу од најмање 7%; 10.4 Усвојити политике, посебно фискалне, политике у области зарада и социјалне заштите, и прогресивно постићи већу равноправност; 16.6, Развијати делотворне, одговорне и транспарентне институције на свим нивоима; 17.1 Појачати мобилизацију домаћих ресурса и капацитета за прикупљање пореза и осталих прихода и мобилисати додатна финансијска средства и 17.4 Дугорочна одрживост дуга, као и 17.13 Унапредити глобалну макроекономску стабилност кроз координацију

политика (у нашем случају пре свега економска координација са ЕУ) односе се на обезбеђење стабилног макроекономског окружења и одговорне фискалне политике, као и промовисање развојно оријентисаних политика.

ПРУЈФ у својој основи представља стратешки корак у правцу унапређења могућности за успешнију реализацију различитих структурних реформи и ЦОР у целини. Трајање овог ПРУЈФ 2026-2030. поклапа се са крајњим роком за испуњење УН Агенде 2030.

ПОСЕБНИ ЦИЉ I - УНАПРЕЂЕНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ИНВЕСТИЦИЈАМА И ПРАЋЕЊЕ ФИСКАЛНИХ РИЗИКА

Мера 1.1: Унапређење програмског буџета и средњорочног оквира расхода

Србија је остварила задовољавајући напредак у обезбеђивању доступности, благовремености и поузданости буџетских информација за јавност. Влада препознаје транспарентност и надзор буџета као кључне елементе доброг управљања и систематски спроводи мере за даље унапређење ове области. Према најновијем *PEFA* извештају из 2025. године, препознат је већи кредибилитет и свеобухватност буџетске документације. Уз то, транспарентност буџетских докумената је унапређена увођењем законске обавезе да се објављују програмске информације, као и изградом и објављивањем годишњег извештаја о учинку буџетских програма. У 2024. години, сви корисници буџета су припремили извештај о учинку програма, чиме је обезбеђено да су квалитет и структура информација на високом нивоу.

У оквиру ПРУЈФ 2026-2030, планирано је увођење програмског буџета у здравствене установе, што ће допринети бољем управљању и транспарентности у овом сектору. Такође, предвиђена је израда методологија и приручника за све нивое власти како би се осигурала конзистентност и ефикасност у примени програмског буџетирања. Унапређење модула за праћење и евалуацију учинка програма, као и израда обједињеног извештаја о учинку, омогућиће бољу процену и контролу трошења средстава. Ове активности ће побољшати систем пројекције расхода и повећати транспарентност буџета, што ће се одразити и на позицију Србије у међународним индексима транспарентности буџета.

Мера 1.2: Јачање институционалних капацитета и унапређење методолошког оквира за зелено буџетирање

У Србији је покренута иницијатива за зелено буџетирање на републичком нивоу, која има за циљ обележавање расхода који су релевантни за животну средину. Овај развој је позитиван корак и биће укључен у будуће анализе. Методологија за зелено буџетирање у Србији је структуриран приступ који идентификује и категоризује буџетске мере са утицајем на животну средину и климу. Овај процес укључује означавање пројеката који утичу на животну средину, чак и ако им то није примарна сврха. Методологија је прилагођена специфичним потребама Србије, укључујући елементе из референтног оквира ЕУ за зелено буџетирање. Србија је усвојила фазни план

за примену ове методологије од 2022. до 2026. године, укључујући развој и одобрење мапе пута и интеграцију методологије у упутства за припрему буџета.

Након успешног увођења зеленог буџета у Закон о буџету Републике Србије за 2025. годину, фокус у наредном периоду биће на јачању капацитета и проширењу методологије зеленог буџетирања. Ово ће укључивати организацију радионица за буџетске аналитичаре како би се ојачали капацитети за зелено буџетирање и осигурало њихово ефективно учешће у процесу. Проширење методологије ће се односити на обухватање различитих типова расхода и нивоа власти, што ће омогућити свеобухватнији приступ. Радна група за зелено буџетирање ће добити додатну подршку и обуку како би се осигурало да су сви чланови у потпуности припремљени за ефикасно спровођење ових активности. Планирају се студијске посете земљама са успешним зеленим буџетирањем како би се разменила искуства и примери добре праксе.

Мера 1.3: Усклађивање буџетског процеса у Републици Србији са буџетским процесом у Европској унији

Буџетски процес у Републици Србији је у последњој деценији значајно напредовао, али и даље постоји потреба за усклађивањем са стандардима Европске уније. Ово укључује не само техничка побољшања, већ и институционалне и регулаторне промене. Тренутно, процес припреме и извршења буџета карактерише релативно добра транспарентност и ефикасност, али постоје области у којима је потребно додатно унапређење како би се постигао пун степен усклађености са ЕУ праксама. Према извештајима, иако је буџетска документација свеобухватна и пружа кључне фискалне информације, постоји потреба за бољом интеграцијом и применом програмског буџетирања, као и за јачањем капацитета буџетских аналитичара.

У наредном периоду, фокус ће бити на детаљној анализи постојећег буџетског процеса у Србији и његовој усклађености са процесима у ЕУ, посебно у погледу обавеза из поглавља 17. На основу ове анализе, биће израђене смернице које ће помоћи у усмеравању реформи и прилагођавању процедура. Планирано је унапређење капацитета буџетских аналитичара кроз обуке и радионице.

Мера 1.4: Унапређење окружења за ефикасно управљање капиталним пројектима

Управљање капиталним пројектима у Србији је прошло кроз значајне промене током последњих година, уз константна настојања да се унапреди ефективност и транспарентност у коришћењу јавних средстава. Капитални пројекти који су укључени у буџет сада подлежу процени у складу са методологијом која уређује капиталне пројекте. Овај напредак је праћен одржавањем обука за државне службенике из ресорних министарстава и других институција, као и на нивоу аутономних покрајина и локалних самоуправа, који обављају послове управљања пројектима. Ове иницијативе су допринеле бољем разумевању процеса и побољшању компетенција у управљању капиталним инвестицијама.

Циљ у наредном периоду, у складу са обавезама преузетим у оквиру Реформске агенде Републике Србије, јесте унапређење правног оквира за управљање јавним инвестицијама, којим се успоставља јединствен, свеобухватан и транспарентан механизам за приоритизацију инвестиција. Ово обухвата унапређење и стандардизацију јавног извештавања о статусу капиталних пројеката, у складу са усвојеном методологијом. Ради обезбеђивања примене добрих међународних пракси, планиране су студијске посете и радионице које ће омогућити размену искустава и знања са другим земљама. Поред тога, израда приручника о методологији за капиталне пројекте пружиће додатну подршку примени стандардизованих приступа. Ове активности имају за циљ јачање институционалних капацитета и повећање транспарентности и ефикасности у управљању капиталним пројектима.

Мера 1.5: Јачање капацитета за праћење фискалних ризика

Интеграција организационе јединице за праћење фискалних ризика у оквиру Сектора за буџет Министарства финансија представља значајан корак ка јачању координације и унапређењу активности у области управљања фискалним ризицима. Овим је обезбеђена боља повезаност процеса праћења ризика са буџетским планирањем и извршењем, што доприноси свеобухватнијем и ефикаснијем приступу управљању јавним финансијама.

До сада је унапређено извештавање о фискалним ризицима у Фискалној стратегији, чиме је повећана транспарентност и подигнута свест о потенцијалним изазовима у овој области. Одсек за праћење фискалних ризика наставља да развија јединствену методологију за праћење фискалних ризика, са циљем увођења стандардизованих показатеља и индикатора ризика, усклађивања извештавања са буџетским циклусом и побољшања квалитета података ради свеобухватнијег и поузданијег праћења фискалних ризика.

У наредном периоду планира се даље унапређење и стандардизација извештавања о фискалним ризицима, као и ревизија постојеће методологије за праћење фискалних ризика повезаних са пословањем државних предузећа и јединица локалне самоуправе. Поред тога, биће развијене нове методологије које ће омогућити повезивање буџетских резерви са квантификованим показатељима ризика, као и систем за праћење фискалних ризика који проистичу из климатских промена.

Мера 1.6: Успостављање система сопствених средстава ЕУ

Република Србија је у контексту Поглавља 33 постигла значајан, али још непотпун напредак. Ефективно функционисање овог система захтева развој административне инфраструктуре, јасно дефинисане улоге институција и адекватне информатичке и персоналне капацитете за тачан обрачун, прикупљање, контролу и извештавање о сопственим средствима ЕУ. У оквиру Министарства финансија основана је Група за координацију и управљање сопственим средствима ЕУ, која је носилац целог процеса. Законодавство у области традиционалних сопствених средстава (*TOR*) је у великој мери усаглашено са правилима ЕУ, укључујући техничке и административне

аспекте наплате царина, иако извештавање и даље није у потпуности електронско. Национални рачуни за потребе *GNI* ресурса усклађени су са *ESA 2010* стандардом, али је неопходно унапредити квалитет и комплетност података за све потребне извештаје. Подаци за обрачун ПДВ ресурса су сада доступни кроз табеле понуде и употребе (*Supply and Use Tables*), што омогућава израчунавање просечне пондерисане ПДВ стопе и ПДВ основице. У изради је нацрт Акционог плана за имплементацију Поглавља 33, а од отварања поглавља 2018. године одржане су почетне обуке, радионице и студијске посете ради преноса искустава неких од држава чланица ЕУ. Делимично је развијена и ИТ инфраструктура и процедуре за прикупљање и контролу података, али још увек нису успостављени сви оперативни и административни механизми који омогућавају потпуну спремност система.

Република Србија треба да успостави потпуно функционалан и оперативан систем за обрачун, прикупљање, контролу, планирање и извештавање свих врста сопствених средстава у складу са стандардима ЕУ. То подразумева развој потпуних административних капацитета у свим укљученим институцијама, јасно дефинисане улоге и одговорности, успостављање оперативних и процедуралних веза између институција, као и унапређење ИТ система и база података. За традиционална сопствена средства (*TOR*) потребно је применити систем електронског извештавања и усагласити обрачунске рачуне (*A* и *B*), односно почети са симулацијама ових рачуна у пуном обиму и поштујући методологију ЕУ. За средства по основу ПДВ треба наставити развој табела понуде и употребе, обезбедити тачан обрачун и извештавање о просечној пондерисаној стопи ПДВ и ПДВ основици, кренути са симулацијама обрачуна и пројекција, као и ускладити законодавство и ИТ инфраструктуру. Средства по основу *GNI* захтевају усаглашене методологије, базе података и процене, а институције морају имати капацитет за прецизно пројектовање и извештавање. Код средстава по основу нереклираног пластичног амбалажног отпада треба да буде успостављен систем са тачним методологијама, пројекцијама и извештавањем у складу са Поглављем 27 и Поглављем 33. Поред тога, неопходно је спровести свеобухватне обуке, радионице и студијске посете за пренос добрих пракси из институција ЕУ, односно земаља чланица ЕУ, усвојити Акциони план са јасним роковима и обезбедити координацију и комуникацију између свих надлежних институција и Европске комисије, укључујући иницијалну и редовне мисије ЕК, како би систем био у потпуности оперативан до периода предвиђеног за имплементацију, односно до момента чланства Републике Србије у ЕУ.

Мера 1.7: Унапређење средњорочног планирања

Од успостављања обавезе израде средњорочних планова, доношењем Закона о планском систему Републике Србије и Уредбе о методологији за израду средњорочних планова („Службени гласник РС”, број 8/19), остварен је континуирани напредак током година. Од усвојена четири средњорочна плана за период планирања 2020-2022. године, број планова је повећан на 29 за период планирања 2025-2027. године, док је до сада 34 институције израдило макар један свој средњорочни план. Такође, израда годишњих

извештаја о спровођењу средњорочних планова се побољшава, при чему је 26 институција објавило извештаје за 2024. годину.

Средњорочни планови као основни управљачки документи институција, повезују преузете обавезе из докумената јавних политика и Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ (*НРАА*), интегришу приоритете Владе из Акционог плана за спровођење Програма Владе и укључују планове развоја саме институције. С обзиром да још увек један број обвезника средњорочног планирања није израдио нити један свој средњорочни план и да се приликом институционалних измена јављају ризици у одржавању континуитета годишњих циклуса планирања, као и имајући у виду и препоруке *PEFA* да је потребно побољшати квалитет средњорочних планова у погледу њихове боље усклађености са структуром њихових годишњих буџета, биће настављано пружање системске и стручне методолошке подршке обвезницима средњорочног планирања како би се побољшали учинци ове реформе. Орган државне управе надлежан за координацију јавних политика ће наставити да подстиче активности обвезника средњорочног планирања за припрему њихових средњорочних планова, путем различитих начина комуникације. То укључује и пружање подршке обвезницима средњорочног планирања путем директне менторске подршке и спровођење обука за подизање њихових капацитета у области средњорочног планирања, укључујући и спровођење програма обука у организацији НАЈУ, за средњорочно планирање и коришћење Јединственог информационог система за управљање јавних политика (ЈИС).

Такође, у оквиру ове мере биће успостављена мрежа координатора за израду средњорочних планова, које именује сваки обвезник средњорочног планирања, ради боље усклађености средњорочних планова са утврђеним јавним политикама, односно средњорочним оквиром расхода. Орган државне управе надлежан за координацију јавних политика ће подржати рад мреже именованих координатора и старати се о обезбеђивању услова за остваривање комуникације и сарадње у оквиру те мреже.

Као резултат ове мере, очекује се даље постепено повећавање броја институција које у континуитету израђују своје средњорочне планове и побољшање квалитета тих планова у погледу усклађености јавних политика са билансним могућностима, које су утврђене буџетом, фискалном стратегијом и средњорочним оквиром расхода.

ПОСЕБНИ ЦИЉ II: ЕФИКАСНО ПРИКУПЉАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ БУЏЕТСКИМ СРЕДСТВИМА

Мера 2.1: Ефикасно прикупљање буџетских прихода који су у надлежности Пореске управе

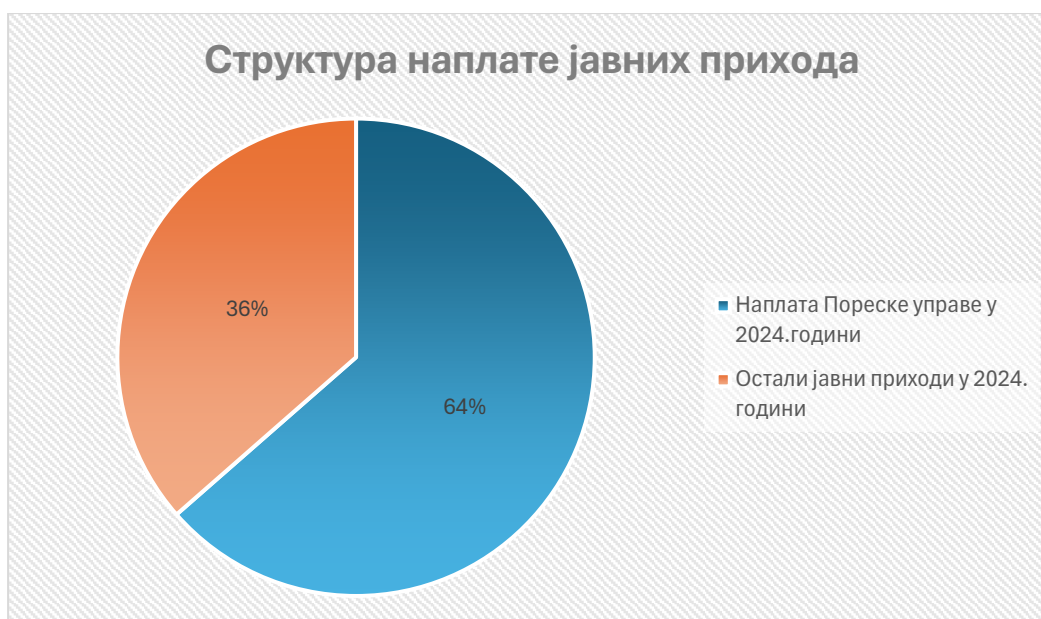
Стратешки циљеви Програма трансформације Пореске управе 2021–2025. године довели су до повећања ефикасности наплате пореза и умањења терета поштовања прописа за пореске обвезнике. У претходном периоду урађена је анализа постојећег стања, превасходно у сегменту постојећег пореског пословног модела, затим анализа постојећег стања у области управљања функције људским ресурсима, укључујући и анализу постојећег концепта система образовања пореских службеника. На основу

результата спроведене анализе, као и препорука међународних организација – пре свега ММФ-а, приступило се изради Новог пореског пословног модела, као и одговарајуће Стратегије управљања људским ресурсима 2023-2028. У најкраћем, дефинисан је дизајн будућег пословног модела, као и мапа пута промена до коначне имплементације готовог комерцијалног решења за интегрисани информациони систем за управљање порезима (*Commercial Off-The-Shelf solution Integrated Tax Management System - COTS-ITMS*), који представља основни алат за функционисање новог пословног модела. Пореска управа је, у делу спровођења политике Владе, заједно са Министарством финансија, спровела увођење новог система фискализације и учествовала у процесу увођења система е-фактура, као инфраструктурне претпоставке за увођење претходно попуњене пореске пријаве за ПДВ, као кључне мере и активности за сузбијање сиве економије и смањење пореског јаза у области ПДВ-а. Започет је пројекат јачања законодавног и институционалног оквира и капацитета Министарства финансија и Пореске управе да испуни претприступне услове ЕУ за развој система за размену информација о порезу на додату вредност (*VIES* систем).

Пореска управа приступила је изради стратешког документа развоја Пореске управе 2026-2030. године и тиме наставља рад на реализацији реформских активности, задржавајући континуитет Програма трансформације Пореске управе за период 2021-2025. године и усклађујући хијерархијски овај документ са ПРУЈФ.

Циљ је да Пореска управа, као носилац промена у реформи јавних финансија, до 2030. године буде на нивоу на ком ће у потпуности применити основне вредности и принципе уграђене у Нови пословни модел и то кроз интегрисани информациони систем, који у себи садржи техничка решења у складу са најбољом међународном праксом.

Резултати рада из претходних година створили су услов за почетак имплементације *COTS-ITMS*, поступком јавне набавке којом је у 2025. години изабран извођач *Fast Enterprises LLC*. Имплементацијом *COTS-ITMS* стварају се пословни-инфраструктурни услови који ће довести до побољшања ефикасности наплате пореза и умањења терета поштовања прописа за пореске обвезнике, кроз ефикаснији и потпунији дигитални систем услуга. Крајем 2028. године треба очекивати потпуну имплементацију комплетне ИТ инфраструктуре, као предуслов за реализацију највећег дела новог пословног модела. Истовремено са наведеним активностима, спроводиће се даље унапређење функције управљања људским ресурсима, с посебним освртом на даље јачање и унапређење функције образовања пореских службеника, у складу са траженим компетенцијама, како би запослени усвојили нова знања и вештине, неопходне за спровођење и функционисање новог пословног модела Пореске управе. Настављена је реализација пројекта *IPA 2021 „PFM Facility”* – у делу који се односи на Јачање законодавног оквира и институционалних капацитета за испуњавање претприступних услова ЕУ за развој *VIES* система у Републици Србији. Сачињен је предлог за наставак пројеката у оквиру компоненте 5, који се односи на Израду мапе пута у имплементацији осталих потребних система за размену информација ЕУ у области опорезивања.



Графикон 2: *63,6% учешће ПУРС у бруто наплати (пре повраћаја ПДВ и рефакције акциза)

Показатељ	Износ / вредност
Укупна наплата јавних прихода	4.612,5 млрд РСД
Укупна наплата Пореске управе	2.931,4 млрд РСД
Остала наплата јавних прихода	1.681,1 млрд РСД
Трошкови Пореске управе у 2024. години	14,0 млрд РСД
Удео трошкова Пореске управе у укупној наплати јавних прихода	0,30%
Удео трошкова Пореске управе у наплати Пореске управе	0,48%
Учешће наплате Пореске управе у БДП у 2024. години	30,1%
БДП у 2024. години	9.743,3 млрд РСД

Табела 3: *подаци ПУРС исказани су у бруто износима. Извор: Годишњи извештај ПУРС за 2024. годину

У оквиру процеса европских интеграција Републике Србије, област опорезивања, односно усклађивање националног пореског законодавства са правним тековинама Европске уније у оквиру Поглавља 16, добила је значајан замаха током 2025. године. У том контексту, планиран је низ реформских активности које обухватају спровођење свеобухватних анализа усклађености и припрему измена и допуна кључних пореских закона, укључујући Закон о порезу на додату вредност („Службени гласник РС”, бр. 84/04, 86/04 – исправка, 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 68/14 – др. закон, 142/14, 83/15, 108/16, 113/17, 30/18, 72/19, 153/20, 138/22, 94/24 и 109/25), Закон о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС”, бр. 24/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 135/04, 62/06, 65/06

- исправка, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 - УС, 93/12, 114/12 - УС, 47/13, 48/13 - исправка, 108/13, 57/14, 68/14-др. закон, 112/15, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20, 44/21, 118/21, 138/22, 92/23, 94/24, 19/25 и 109/25), Закон о порезу на добит правних лица („Службени гласник РС”, бр. 25/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 - др. закон, 142/14, 91/15 - аутентично тумачење, 112/15, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20, 118/21 и 94/24), Закон о акцизама („Службени гласник РС”, бр. бр. 22/01, 73/01, 80/02, 80/02 - др. закон, 43/03, 72/03, 43/04, 55/04, 135/04, 46/05, 101/05 - др. закон, 61/07, 5/09, 31/09, 101/10, 43/11, 101/11, 93/12, 119/12, 47/13, 68/14 - др. закон, 142/14, 55/15, 103/15, 108/16, 30/18, 153/20, 53/21, 75/23, 94/24 и 109/25) и Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС”, бр. 80/02, 84/02 – исправка, 23/03 – исправка, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – исправка, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 – аутентично тумачење, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19, 144/20, 96/21, 138/22, 94/24 и 109/25).

Након израде стратешког пута реформе, биће припремљен свеобухватан план управљања променама ради обезбеђивања ефикасне, координисане и одрживе имплементације планираних законодавних реформи у области опорезивања. План ће дефинисати јасне механизме управљања, улоге и одговорности институција, као и комуникационе и координационе аранжмане неопходне за усклађивање са правним тековинама ЕУ у оквиру Поглавља 16. Посебна пажња биће посвећена управљању организационим и процедуралним променама, идентификацији ризика и отпора променама, као и мерама за њихово ублажавање, уз јачање капацитета и благовремено укључивање релевантних заинтересованих страна.

На основу плана управљања променама, биће спроведене циљане активности ради припреме јавне управе за ефикасну и уједначену примену измењеног пореског законодавства. Ове активности ће обухватити развој и спровођење програма јачања капацитета, који комбинују класичне обуке и електронско учење, са фокусом на практичну примену нових законских решења, ажурираних процедура и међуинституционалну координацију. На овај начин обезбедиће се доследно тумачење и примена прописа, континуирани пренос знања и јачање институционалних капацитета у области опорезивања.

Активности усмерене на подизање свести и јачање капацитета пословне заједнице имаће за циљ унапређење разумевања и практичне примене кључних пореских прописа, укључујући Закон о акцизама, Закон о порезу на додату вредност, Закон о порезу на доходак грађана, Закон о порезу на добит правних лица и Закон о пореском поступку и пореској администрацији. Кроз циљане радионице, информативне и практичне материјале, као и примере прилагођене различитим категоријама пореских обвезника, ове активности ће допринети већем степену добровољне пореске дисциплине, смањењу административне и правне неизвесности и бољој сарадњи између привреде и Пореске управе.

Ове активности имају за циљ даље унапређење правног оквира у области опорезивања, јачање фискалне предвидивости и правне сигурности, као и постепено усклађивање националног система са стандардима Европске уније и међународним обавезама Републике Србије. Иако се предметни закони налазе у надлежности Министарства финансија – Сектора за фискални систем, њихово усклађивање има директан утицај на ефикасност прикупљања јавних прихода и функционисање Пореске управе, те представља важан допринос остваривању циљева ПРУЈФ. Стога је оправдано да се наведене активности јасно идентификују и формално укључе у ПРУЈФ 2026–2030. и пратећи Акциони план, као посебна активност у оквиру мере која се односи на реформу система опорезивања.

Мера 2.2: Смањење административног оптерећења и унапређење ефикасности пружања електронских услуга у оквиру надлежности Управе за дуван

Управа за дуван наставља са активностима на унапређењу квалитета пружања услуга привредним субјектима који послују на тржишту дувана, дуванских и сродних производа. У циљу унапређења ефикасности и транспарентности прикупљања извештаја о евиденцијама које воде произвођачи дуванских производа, трговци на велико дуванским производима, трговци на мало, увозници и извозници дувана, обрађеног дувана, прерађеног дувана односно дуванских производа, као и произвођачи и увозници сродних производа, Управа за дуван је успоставила Портал за подношење извештаја привредних субјеката. Портал ће омогућити електронско подношење извештаја и аутоматизовано прикупљање и обраду података. До успостављања портала, извештаји су се подносили у папирној форми, као и путем електронске поште, што је подразумевало ручну обраду и контролу података.

У 2026. години сви привредни субјекти биће у обавези да кварталне/полугодишње/годишње извештаје подносе искључиво путем електронског портала. С обзиром на велики број привредних субјеката који обављају делатности на тржишту дувана, дуванских и сродних производа (око 9.000), планирано је организовање обука и техничка подршка током 2026. и 2027. године, како би се обезбедила пуна примена система и постигла максимална усаглашеност до краја 2027. године а у циљу значајног смањења административног оптерећења и унапређења ефикасности пружања услуга.

Мера 2.3: Јачање административних капацитета Управе царина

Управа царина је остварила значајан напредак у области дигитализације и модернизације царинских процедура. Од 25. јануара 2015. године у примени је Нови компјутеризовани транзитни систем (*NCTS*), који представља први електронски, бесплапирни царински поступак у земљи. Овај систем је унапређен у фази 5, чиме је повећана безбедност и ефикасност у транспорту робе. Надограђени систем је у примени од јануара 2024. године, а од 1. јуна 2026. године очекује се примена унапређеног система *NCTS* фаза 6, која ће укључити специфичне захтеве за податке о безбедности у

транзитним декларацијама за робу усмерену ка земљама ЕУ, Норвешкој, Швајцарској и Северној Ирској.

С обзиром да је у Управи царина у току успостављање аутоматизованих система које се спроводи уз претприступну помоћ ЕУ (Увођење аутоматизованих система увоза (*AIS*) и извоза (*AES*) и система управљања царинским одлукама (*CDS*), *IPA 2020*) очекује се да ће се наставком процеса модернизације Царинске управе, која ће обезбедити приступ заједничким компјутеризованим царинским системима, омогућити и висококвалитетне услуге грађанима и пословним субјектима након процеса приступања Републике Србије ЕУ.

Како наведени пројекат представља кључни корак у потпуној дигитализацији пословања Управе царина Републике Србије, очекује се да ће након његове имплементације постојати потреба за интеграцијом са другим е-системима.

Имплементација увозних и извозних аутоматизованих система (*AIS-AES*) и система управљања (*CDS*) је планирана до четвртог квартала 2027. године, што ће омогућити ефикасније царинске поступке и смањење административних трошкова.

Такође, покренут је пројекат за развој апликације за накнадну контролу, која треба да буде компатибилна са аутоматизованим системима као што су *AIS*, *AES* и *CDS*. Одељење за накнадну контролу припремило је пројектни предлог за ову апликацију, а *GIZ* је подржао припрему документације и анализу функционалних захтева.

Након увођења потпуне аутоматизације царинских поступака, у циљу ефикасног планирања и спровођења накнадних контрола, неопходно је да у датом времену буде спремно ИТ решење – Апликација за накнадну контролу, које треба да омогући царинским службеницима распоређеним на пословима накнадне контроле приступ подацима и документима сачуваним у системима који ће бити испоручени као резултат пројеката *AIS/AES/CDS*. Апликација за накнадну контролу такође треба да буде интегрисана и са Царинским складиштем података (*DWH*), које служи као централизовано спремиште царинских података.

Како коначна израда Апликације за накнадну контролу, зависи од коначних решења пројеката *AIS/AES/CDS* и *DWH* и датум окончања овог пројекта, који је првобитно предвиђен за први квартал 2027. године, зависи од датума имплементације система *AIS/AES/CDS* и *DWH*, те се у овом моменту предвиђа за четврти квартал 2027. године.

Поред тога, у плану је модернизација царинске лабораторије и обезбеђење адекватног простора, што ће допринети ефикаснијем раду и анализи царинских података.

У току је и развој новог система за праћење наплате буџетских прихода који ће након интеграције са аутоматизованим системима омогућити централизовано праћење

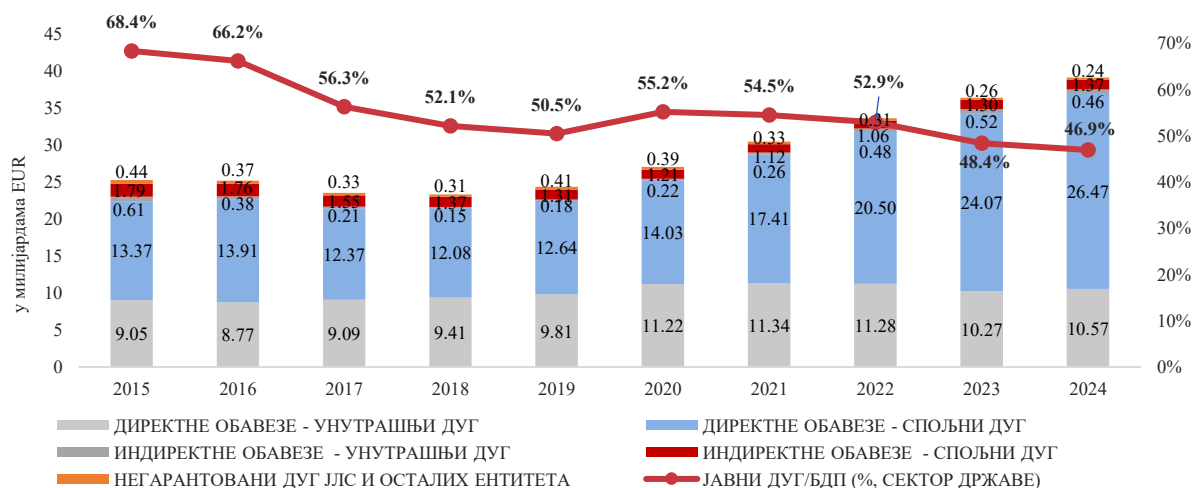
и управљање финансијским токовима. У току је развој софтвера за пројекат *ITMS*, при чему је окончана набавка хардвера у оквиру овог пројекта и складишта за чување царинских података (*DWH*) који ће се такође интегрисати са аутоматизованим системима.

Све ове активности ће значајно допринети унапређењу царинских процедура и јачању капацитета Управе царина за ефикасно управљање и надзор над царинским токовима.

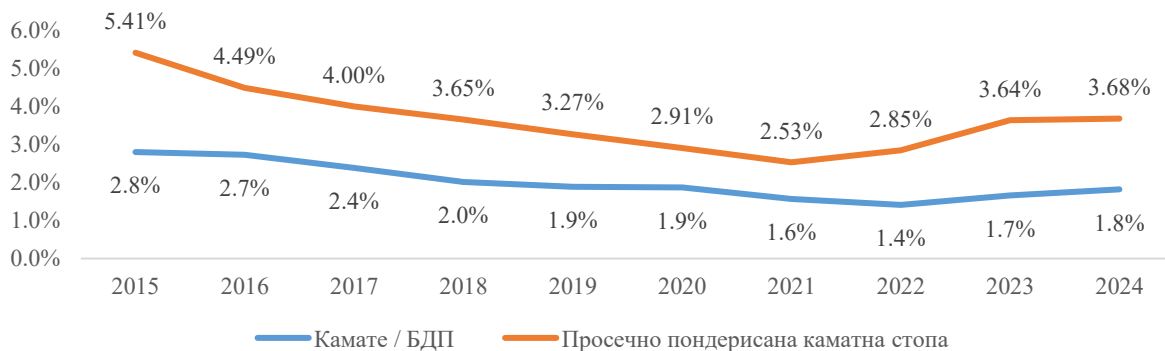
Мера 2.4: Ефикасно управљање јавним дугом

Ефикасно управљање јавним дугом и обезбеђивање силазне и одрживе путање учешћа јавног дуга у БДП-у представља један од најзначајнијих елемената доброг система управљања јавним финансијама. Захваљујући одговорно вођеној фискалној политици и адекватном управљању јавним дугом у претходним годинама, ниво дуга сектора државе у БДП-у је смањен са 68,4% колико је износио на крају 2015. године на 46,9% на крају 2024. године. Очекује се постепен пад овог показатеља и у наредним годинама.

Графикон 3: Кретање дуга сектора државе 2015-2024. године



Графикон 4: Учешће камата у БДП-у и просечно пондерисана каматна стопа на јавни дуг



Ефикасност управљања јавним дугом у претходних десет година се може видети и на графикону изнад, који показује кретање просечно пондерисане каматне стопе на укупни јавни дуг и учешће расхода по основу камата у БДП-у (централни ниво власти). Тако је у наведеном периоду дошло до пада просечно пондерисане каматне стопе на укупни јавни дуг са 5,41% на 3,68%, а учешћа камата у БДП-у са 2,8% на 1,8%. Од 2022. године због значајног раста каматних стопа на глобалном нивоу, долази до благог погоршања ових показатеља. Међутим током 2024. и 2025. године долази до промене тренда, те пада и стабилизације кретања каматних стопа, што ће имати позитиван утицај на даље кретање ових показатеља.

Управа за јавни дуг у наредном периоду планира да додатно унапреди процес извештавања проширивањем обухвата извештавања (јединица) развојем и применом информационог система за подношење финансијских извештаја и употребом алата пословне интелигенције. Иако је дуг јединица, правних лица, које нису обухваћене извештавањем изузетно мали, тежиће се да секторска покривеност у што већој мери буде усклађена са *GFS* методологијом ММФ-а. Са друге стране, примена *BI* алата ће значајно унапредити технички аспект извештавања.

Република Србија настоји да оствари циљеве одрживог развоја постављене Агендом Уједињених нација 2030. Србија је посвећена подршци глобалним напорима за декарбонизацију и заштиту животне средине. Поред тога, фокус је и на социјалном укључивању кроз програме за борбу против сиромаштва. Да би се постигле ове амбиције, потребно је мобилисати значајне инвестиције, а функционално и растуће зелено, социјално и одрживо тржиште капитала игра централну улогу у овом контексту. Република Србија је 2021. године, прва у региону и прва европска земља ван Европске уније, емитовала зелене еврообвезнице у износу од једне милијарде евра са роком доспећа од седам година и купонском стопом од само 1,00%. Након тога је у јуну 2024. године емитовала и одрживе еврообвезнице у износу од 1,5 милијарди долара. Захваљујући овим емисијама обезбеђена су значајна средства за финансирање развоја железнице, инфраструктуре за отпадне воде, одрживе пољопривреде, пошумљавање и заштиту шума, решавање проблема у сектору управљања отпадом и решавање социјалних проблема. С обзиром на огроман значај који ови пројекти имају за читаво друштво, обезбеђивање даљих извора финансирања на наведени начин и на домаћем и на иностраном тржишту биће један од приоритета у наредним годинама.

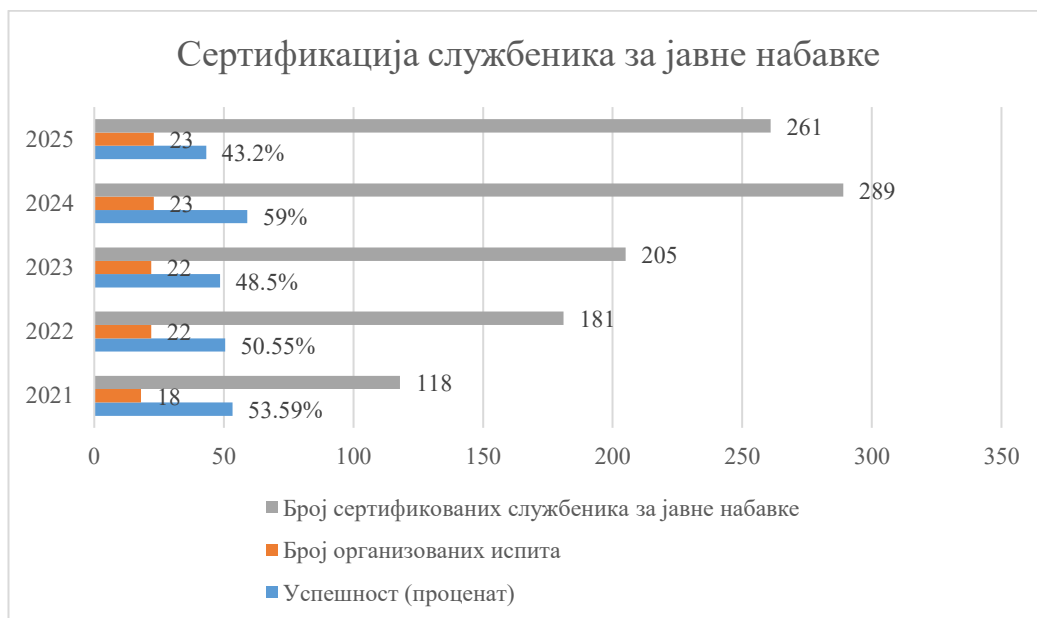
Мера 2.5: Јачање капацитета службеника за јавне набавке

У циљу јачања капацитета свих учесника у поступку јавне набавке, Канцеларија за јавне набавке континуирано организује обуке и радионице за представнике наручилаца и понуђача, затим за лица која желе да се припреме за полагање испита за службеника за јавне набавке, али и за лица која су већ сертификовани службеници за јавне набавке. Канцеларија за јавне набавке, сходно важећим прописима, прописује поступак и услове за стицање сертификата за службеника за јавне набавке и води регистар службеника за јавне набавке. У циљу пружања стручне помоћи приликом спровођења поступака јавних набавки, Канцеларија на својој интернет страници

објављује и различите практичне алате (смернице, водиче, приручнике). Одредбама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 91/19 и 92/23) прописано је да у комисији за јавну набавку један члан мора да буде службеник за јавне набавке. Имајући у виду да комисија за јавне набавке предузима све радње у поступку јавне набавке (припрема огласе о јавној набавци, припрема конкурсне документације, врши стручну оцену понуда, припрема извештаје о поступку јавне набавке, предузима радње у случају подношења захтева за заштиту права и др.), може се закључити да успешност и законитост спровођења поступка јавне набавке зависи од стручне обучености и оспособљености службеника за јавне набавке.

Акционим планом предвиђене су мере и активности којима се жели постићи даље подизање знања и капацитета службеника за јавне набавке, а све са циљем смањења нерегуларности у поступцима јавних набавки и правилне примене одредаба Закона о јавним набавкама и правилног коришћења Портала јавних набавки. Предложене активности, као што су обуке на тему истраживања тржишта, планирања, затим сукоба интереса, корупције, као и израда практичних алата, свакако ће допринети даљем јачању капацитета службеника за јавне набавке и јачању њихове способности да на време препознају ситуације које потенцијално могу довести до неправилности у поступцима јавних набавки.

ПРУЈФ 2026-2030. и Програм развоја јавних набавки у Републици Србији 2024-2028 су међусобно усклађени и синхронизовани, при чему су у ПРУЈФ 2024-2028 укључене само оне мере које нису обухваћене Програмом развоја јавних набавки или Реформском агендом, како би се избегло дуплирање и обезбедила комплементарност и кохерентност унапређења система јавних набавки.



Графикон 5: Сертификација службеника за јавне набавке

ПОСЕБНИ ЦИЉ III: УНАПРЕЂЕЊЕ БУЏЕТСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И ТРАНСПАРЕНТНИЈЕ КОРИШЋЕЊЕ ЈАВНИХ СРЕДСТАВА

Мера 3.1: Проширење обухвата ревизије и развој нове ревизорске методологије

У претходном периоду усвојен је Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније, којим је формирана Група за интерну ревизију, као посебна функционално независна организациона јединица за интерну ревизију Генералног секретаријата и служби Владе. Са Генералним секретаријатом и 12 служби Владе обухваћених интерном ревизијом успостављени су контакти на нивоу руководства и одржан је низ састанака ради упознавања и представљања плана рада.

У наредном периоду планирано је попуњавање Групе за интерну ревизију. Планиран је развој методологије и ревизорских алата, као и спровођење практичних тренинга у вези са новим *IPARD III* мерама 4 (Агро-еколошке и органске пољопривредне мере) и 6 (Инвестиције у руралну јавну инфраструктуру). Циљ је да ревизори добију смернице и овладају неопходним алатима и техникама за спровођење ревизије, размене добре праксе и ојачају своје капацитете кроз практичне тренинге и консултације са експертима. За спровођење ове активности планирана је подршка у оквиру *TAIEX* механизма.

С обзиром на резултатски оријентисан карактер Инструмента за реформе и раст, фокус на макроекономске услове, индикаторе напретка и реформске циљеве, ревизија овог инструмента захтева прилагођен приступ који се разликује од ревизије *IPA* програма, односно спровођење ревизије сврсисходности. Због тога је кључно обезбедити експертску подршку за развој методолошког оквира и специфичног програма обука.

Мера 3.2: Јачање система за ефикасније и делотворније управљање средствима ЕУ и оснаживање капацитета надлежних институција у области заштите финансијских интереса ЕУ

У складу су Извештајем Европске комисије за 2024. годину (Преговарачко поглавље 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената), у погледу административних капацитета у оквиру система за управљање фондовима ЕУ, оцењено је да недостатак запослених и даље омета нормалан рад институција у оквиру структуре одговорне за индиректно управљање *IPA* средствима. Иако је приметно да је број запослених порастао у односу на претходне године, одређене институције и даље бележе мањак запослених. Јединица за подршку Националном службенику за одобравање у оквиру Министарства финансија спроводи редовне анализе административних капацитета као и анализу потреба за обукама у свим институцијама одговорним за спровођење *IPA* програма на полугодишњем и годишњем нивоу и пружа подршку институцијама у проналажењу најбољих кадровских решења. У сарадњи са Националном академијом за јавну управу (НАЈУ), а у циљу јачања административних капацитета и стручном усавршавању свих учесника у процесу управљања средствима

ЕУ, у претходним годинама спроведен је значајан број обука, са посебним освртом на управљање неправилностима и преварама у поступању са средствима ЕУ.

У наредном периоду се очекује наставак сарадње са НАЈУ у погледу припреме годишњег програма обука за државне службенике из области управљања пројектима и програмима ЕУ, утврђивања потреба за обукама као и саме координације обука. Заштита финансијских интереса Европске уније и буџета Републике Србије представља један од приоритета Министарства финансија, чије структуре су посвећене унапређењу сарадње и комуникације између свих тела у оквиру *IPA*, као и унапређењу активности усмерених на подизање свести о штетности неодговорног и неделотворног управљања средствима ЕУ и о последицама које могу имати на буџет Републике Србије.

С тим у вези, како би се обезбедила доследност у поступању структура и органа Републике Србије одговорних за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ, планирана је измена и допуна националног правног оквира у вези са одређивањем финансијских корекција на трошкове које финансира Европска унија у случају непоштовања правила о јавним набавкама и додели бесповратних средстава у оквиру Инструмента за претприступну помоћ. У циљу успостављања ефикаснијих механизма координације и комуникације, као и развоја заједничког приступа у превенцији и откривању финансијских злоупотреба, посебан значај даје се организовању регионалних конференција, семинара и радионица, које пружају платформу за размену искустава, добре праксе и стручних знања између *AFCOS*-а, *OLAF*-а, правосудних органа и других релевантних актера. Истовремено, стручни скупови овог формата доприносе јачању међусекторске повезаности, подизању оперативних капацитета и изградњи заједничког разумевања изазова који прате област заштите финансијских интереса Европске уније. На овај начин стварају се предуслови за ефикасније, брже и транспарентније деловање свих кључних институција, као и за континуирано оснаживање људских ресурса у овој сфери. Додатно, у циљу јачања међуинституционалне сарадње, планира се спровођење циљаних едукативних активности, ради подизања нивоа стручности и усклађивања поступања релевантних институција. Кроз перманентну координацију, размену информација и изградњу заједничког оперативног приступа, створиће се услови за ефикасније спречавање, откривање и процесуирање злоупотреба у вези са финансијским средствима Европске уније.

У наредном периоду, у циљу институционалне и техничке подршке процесу стратешког планирања у оквиру *AFCOS*-а, планиран је рад на евалуацији претходног трогодишњег Стратешког плана за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2024 - 2026. године и припреми новог стратешког плана за период 2028–2030.

Мера 3.3: Повећање ефикасности и делотворности инспекцијског надзора

Доношењем Закона о буџетској инспекцији („Службени гласник РС”, број 118/21) у децембру 2021. године употпуњен је законодавни оквир за свеобухватну примену контролних механизма у систему јавних финансија у Републици Србији. Закон о

буџетској инспекцији примењује се од 1. јануара 2023. године и њиме су на систематичан начин уређени надлежност, поступак, рад и овлашћења буџетске инспекције. У складу са поменутиим законом и претходним Стратешким планом буџетске инспекције спроведена је централизација буџетске инспекције, преузимањем буџетских инспектора од аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, те су образоване групе за инспекцијски надзор у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу.

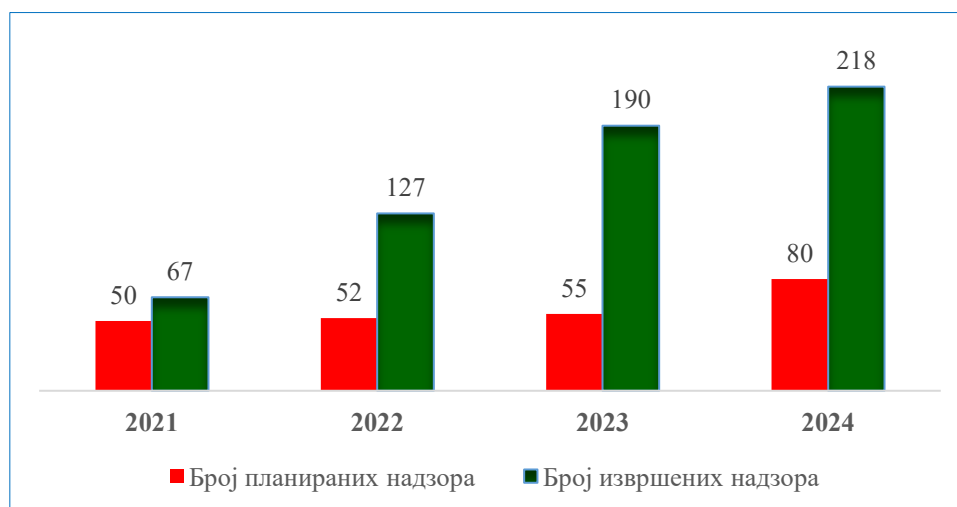
Општи стратешки циљ који се поставља Стратешким планом буџетске инспекције за период 2026-2030. године је унапређење буџетске дисциплине, и транспарентније коришћење јавних средстава. Примарна сврха свих мера и активности прописаних овим планом је заштита јавног интереса целокупног буџетског система Републике Србије. Нови Стратешки план биће усредсређен на даљи развој буџетске инспекције, унапређење управљања учинком и повећање утицаја буџетске инспекције у успостављању буџетске дисциплине корисника јавних средстава. Такође, до краја 2030. године планирано је доношење методолошких упутстава о начину рада буџетске инспекције по областима вршења надзора.

Циљ спровођења инспекцијских надзора је заштита финансијских интереса буџета Републике Србије, обезбеђењем законитог и наменског коришћења јавних средстава и остваривањем јавног интереса у областима који су предмет инспекцијског надзора.

Укупан број инспекцијских надзора је са 67 извршених у 2021. години, повећан на 218 колико је извршено у 2024. години, што је за 225,4%, више у односу на 2021. годину како је приказано у табели и графикону.

Године реализације	2021	2022	2023	2024
Планирано	50	52	55	80
Број извршених инспекцијских надзора	67	127	190	218

Табела 4: Укупан број планираних и спроведених надзора. Извор: Службене евиденције буџетске инспекције



ПОСЕБНИ ЦИЉ IV: УНАПРЕЂЕЊЕ ПРИМЕНЕ СИСТЕМА ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Мера 4.1: Унапређење система ФУК-а у институцијама јавног сектора

Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководиоца корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефикасан начин.

Целокупна област интерне контроле је уграђена у наше прописе већ више од деценије и у претходном програмском периоду континуирано се развијала. Европска комисија промовише реформу система управљања јавним средствима на основу међународних стандарда интерне контроле за јавни сектор, како би се постигао виши ниво одговорности руководиоца и добро управљање. Циљ је да се унапреди систем ФУК како би организација могла да:

а) оствари своје циљеве уз што мање трошкове и заштити своју имовину – другим речима да функционише ефективно и ефикасно;

б) функционише у складу са законима и другим релевантним прописима и стандардима и

в) припреми и стави на увид свим екстерним и/или интерним заинтересованим странама правремене, потпуне и тачне финансијске и нефинансијске извештаје, у складу са прописима, одговарајућим стандардима и интерним актима.

Постојећи правни оквир у Републици Србији заснива се на међународним стандардима интерне контроле. Правилником ФУК прописано је да су елементи система ФУК усклађени са међународним стандардима интерне контроле (*INTOSAI*) који укључују концепт *COSO* оквира. Стратешко планирање за период 2021-2025. године је добро обављено, планиране активности у оквиру важећих планских докумената усмерене на унапређење ИФКЈ су спроведене у складу са задатим роковима као и кроз редован посао. У претходном периоду остварена је значајна комуникација на терену са КЈС на централном и локалном нивоу што је довело до нових приступа у даљем раду.

Концепт управљачке одговорности повезује све аспекте одговорности руководиоца који проистичу из наших прописа, планских докумената, јавног интереса и с тога је акценат у претходном периоду био на разумевању и инкорпорирању овог концепта у административну културу јавног сектора као предуслова за функционисање система интерних контрола у једној организацији.

Влада је усвојила Мапу пута за даље унапређење управљачке одговорности у јавној управи Републике Србије 26. децембра 2024. године. Мапа пута за управљачку

одговорност обухвата три тематске области са разрађеним циљевима и активностима, роковима и одговорним институцијама, као и изворима верификације, а све у циљу унапређења ове области.

Како систем интерних контрола није више новина у јавном сектору и већина организација има успостављене системе на различитим нивоима зрелости, у претходном периоду највише пажње је посвећено даљем развоју система и подизању свести о одговорном управљању. Модернизоване су основне обуке за ФУК и ИР. Одржавају се и једнодневне обуке из ове области прилагођене специфичностима КЈС. ЦЈХ је израдила видео обуке за ФУК и ИР које су постављене на НАЈУ платформу. Све то за резултат има јачање свести руководиоца КЈС као и свих запослених о значају континуираног развоја система интерних контрола у својим организацијама што доводи до повећања зрелости њихових система ФУК.

У претходном програмском периоду остварен је изванредан напредак када је реч о примени принципа који се односе на процену ризика али има простора за даље унапређење. Управљање ризиком је континуиран процес али се у појединим случајевима схвата као једнократна активност, без одговарајућих прилагођавања/ажурирања, односно без неопходних реакција на интерне и екстерне промене. Кроз годишње извештавање и активност сагледавања квалитета система ФУК примећено је да се у пракси регистри ризика недовољно користе као алат у свакодневним активностима организације. КЈС у великој мери нису дефинисали мере за ублажавање ризика, а ако и јесу те мере се не спроводе и не ажурирају редовно.

Када је реч о управљању неправилностима закључак је да нису у одговарајућој мери успостављени механизми за пријаву, евидентирање на једном месту и одлучивање када је реч о сумњама на корупцију, преваре, грешке у финансијском извештавању, неправилности у вези са уговарањем, неправилно руковање опремом, лажно приказивање и давање нетачних информација и остале неправилности.

Како бисмо ојачали ове области, теме на које се ставља акценат у наредном периоду и које су део АП ПРУЈФ 2026 – 2028, односе се управо на увођење управљања неправилностима у организацијама јавног сектора као и унапређење примене управљања ризицима кроз подршку КЈС. Поред тога важно је да се настави са промоцијом ФУК у смислу промовисања добре праксе управљања код КЈС, а у циљу бољег разумевања које су користи за руководиоце и запослене од добро успостављеног система интерних контрола.

Мера 4.2. Унапређена функција интерне ревизије у јавном сектору у складу са међународним стандардима и начелима

Законом о буџетском систему и Правилником ИР, ИР је дефинисана као активност која пружа независно, објективно уверавање и саветодавну активност, са сврхом да дода вредност и допринесе унапређењу пословања организације. Успостављањем функције ИР помаже се организацији да оствари своје циљеве, тако што

систематично и дисциплиновано процењује и вреднује, побољшава ефективност управљања ризицима, контроле и управљање организацијом.

Посебан акценат у претходном периоду био је на измени правне регулативе из области интерне ревизије како би се постигла већа покривеност функције ИР. Усвојене измене довеле су до убрзања и поједностављивања процеса сертификације интерних ревизора у јавном сектору.

У наредном програмском периоду фокус ће бити на унапређењу постојећег регулаторног оквира и методолошких материјала са новим глобалним стандардима за интерну ревизију. У складу са тим припрема се и унапређење процеса сертификације за стицање звања овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору. У претходном ПРУЈФ, у оквиру мере која се односила на модернизацију обука спроведене су активности које су довеле до унапређења обука и промоције ФУК и ИР. ЦЈХ је припремила *e-learning* обуку из области ИТ интерне ревизије која је намењена интерним ревизорима у јавном сектору и организоване су обуке за континуирано стручно усавршавање интерних ревизора у јавном сектору. У наредном програмском периоду планирано је спровођење тематских радионица из области интерне ревизије.

У оквиру мере 4.2. укључена је активност коју спроводи Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ у партнерству са ЦЈХ, а која се односи на Израду модела Повеље, Стратешког и Годишњег плана на бази матрице ризика за ревизорски универзум, методологије за извођење хоризонталних ревизија. Циљ ове активности је да се функцијом интерне ревизије покрију службе Владе што је повезано са испуњењем показатеља резултата на нивоу ове мере.

Мера 4.3: Унапређење ИТ система ради укључивања модула за интерну контролу и интерну ревизију

Апликација за Годишње извештавање о систему ФУК и активностима интерне ревизије је заживела у потпуности. Тренутно се годишње извештавање обавља аутоматизовано, преко апликације која је развијена у претходном периоду. У складу са све већим бројем корисника који извештавају о ФУК и ИР као и са потребом вођења регистара за ИР у наредном периоду планирано је унапређење апликације за извештавање. Израђена је техничка спецификација која предвиђа унапређење модула за извештавање као и развој нових модула за ФУК и интерну ревизију који би омогућили систематичније и ефикасније вођење регистара из области интерне ревизије, вођење регистра ризика и олакшано праћење препорука интерне ревизије.

Укупно гледано, активност из мере 4.3. планирана у новом програмском периоду треба да доведе до унапређења када је реч о бази интерних ревизора, обукама, менторствима као и аутоматизацији процеса обављања ИР.

ПОСЕБНИ ЦИЉ V: УНАПРЕЂЕНО РАЧУНОВОДСТВО У ЈАВНОМ СЕКТОРУ ПРИМЕНОМ МЕЂУНАРОДНИХ РАЧУНОВОДСТВЕНИХ СТАНДАРДА ЗА ЈАВНИ СЕКТОР (IPSAS)

Мера 5.1: Примена *IPSAS* стандарда на готовинској основи за све буџетске кориснике

Обезбеђивање квалитетног и транспарентног финансијског извештавања применом Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор (*IPSAS*) доприноси већој фискалној одговорности и ефикаснијем управљању јавним средствима. Извештавање у складу са међународном праксом обезбеђује и међународну упоредивост, пружање информација које су једнообразне и разумљиве широком кругу корисника.

Применом Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор повећава се одговорност коришћења јавних средстава, те обезбеђују информације за економичније, ефикасније и ефективније коришћење целокупне имовине којом управља јавни сектор.

У претходном периоду, у циљу хармонизације рачуноводствене регулативе Републике Србије са Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор, формирана је Комисија за праћење примене међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор. Такође, обезбеђен је и превод Међународног рачуноводственог стандарда за јавни сектор за готовинску основу од стране Савеза рачуновођа и ревизора Србије (чланица *IFAC*).

У сарадњи са консултантима, измењена је релевантна национална регулатива како би се обезбедило њено усклађивање са Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор за готовинску основу. Донет је Правилник о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава и корисника средстава за ООСО, чиме се уређују начин припреме, састављања и подношења финансијских извештаја и садржај образаца на којима се састављају и достављају финансијски извештаји. Такође, донет је Правилник о рачуноводственим политикама корисника буџетских средстава и корисника средстава за ООСО, чиме се уређују рачуноводствене политике које се користе за припрему, састављање и презентацију финансијских извештаја у складу са *IPSAS* на готовинској основи. Ради унапређења компетентности рачуновођа у јавном сектору, током претходних година организоване су обуке и радионице.

Кључни показатељ побољшања квалитета финансијских извештаја у области примене *IPSAS* стандарда на готовинској основи биће Извештај Државне ревизорске институције о ревизији Завршног рачуна буџета Републике Србије или посебан извештај. У оквиру овог извештаја биће обухваћено мишљење Државне ревизорске институције да ли је извештај усклађен са *IPSAS* на готовинској основи.

Показатељ на нивоу мере за све буџетске кориснике биће Нацрт Финансијског извештаја припремљен у складу са *IPSAS* на готовинској основи.

За спровођење ове мере неопходна је припрема финансијских извештаја у складу са *IPSAS* на готовинској основи – Обухвата израду финансијских извештаја који одражавају стварне приливе и одливе новчаних средстава, у складу са захтевима Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор (*IPSAS*), примењујући готовинску основу извештавања.

У циљу обезбеђивања транспарентности и потпунијег разумевања финансијских података, припремају се детаљне напомене и објашњења која прате финансијске извештаје, пружајући додатне информације о значајним ставовима, политикама и трансакцијама.

Унапређење професионалне компетентности рачуновођа планирано је да се настави као један од главних приоритета за побољшање целокупног система. С тим у вези, Комисији за праћење примене међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор ће се предложити да, по потреби, достави мишљење око предлога детаљнијих смерница, односно предлог начина и програма стручног оспособљавања за вођење пословних књига, састављање и презентацију финансијских извештаја, у складу са МРС ЈС, како би се олакшало стицање знања потребних за примену *IPSAS*, а самим тим и јачање кадровских капацитета у области рачуноводства.

Мера 5.2: Даља унапређења буџетског рачуноводства према Плану унапређења рачуноводства у јавном сектору у складу са IPSAS

Ова мера је усмерена на поступно унапређење нормативног и институционалног оквира јавног рачуноводства. Основни резултат у оквиру ове мере биће израда Плана унапређења рачуноводства у јавном сектору у складу са *IPSAS*, који ће представљати смернице за даље активности и кораке у правцу потпуније усклађености са међународним стандардима.

Активности ће обухватити припрему Плана унапређења рачуноводства, укључујући дефинисање препорука за развој и модернизацију ИТ система у функцији бољег извештавања и примене *IPSAS*.

Кроз израду смерница Плана унапређења успостављају се предуслови за систематичан приступ усклађивању националног буџетског рачуноводства са *IPSAS* стандардима, чиме се унапређује квалитет финансијског извештавања и јача поверење у јавне финансије.

Поред тога, обезбедиће се превод и доступност *IPSAS* стандарда на српском језику, као и унапређење стручних капацитета запослених у Управи за трезор кроз циљане обуке, које би укључивале и студијске посете у вези анализе усклађености буџетског рачуноводства Републике Србије са буџетским рачуноводством у земљама које примењују *IPSAS* и има за циљ пренос практичних искустава и идентификацију добрих пракси. Потребно је пажљиво одабрати земље које имају сличан правни и институционални оквир, а већ успешно примењују *IPSAS*, затим организовати студијске посете ради упознавања начина увођења, законодавних решења, ИТ система и обуке кадрова. На овај начин ће се створити основ за доследнију и ефикаснију примену стандарда у наредним фазама реформе.

ПОСЕБНИ ЦИЉ VI: ЈАЧАЊЕ СПОЉНОГ НАДЗОРА НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

Мера 6.1: Јачање ефикасности и утицаја екстерне ревизије кроз интеграцију савремених технологија, унапређење методологије и комуникације са заинтересованим странама

У претходном програмском периоду, Државна ревизорска институција (ДРИ) значајно је унапредила обухват и квалитет свог рада у области ревизија сврсисходности и правилности пословања. Од 2021. до 2024. године, спроведене су 64 ревизије сврсисходности пословања и објављен је 71 извештај о ревизији сврсисходности пословања, чиме је ова врста ревизије постала устаљена пракса у раду ДРИ. Овим извештајима обухваћене су теме од великог јавног значаја. Избор тема заснивао се на процени ризика, релевантности за грађане и потенцијалу за унапређење управљања јавним средствима. Проширење обухвата ових ревизија довело је до већег интересовања

јавности за извештаје ДРИ, али и до јачања улоге ДРИ у процесу јавне одговорности. Паралелно са проширењем обухвата ревизија, ДРИ је радила на унапређењу методолошког оквира. Унапређене су интерне процедуре и развијени нови методолошки документи. Израђене су смернице за формулисање налаза, закључака и препорука, које уједначавају начин извештавања и олакшавају спровођење препорука од стране субјеката ревизије. Унапређени су поступци за анализу ризика и избор тема, као и структуре извештаја. У циљу даљег унапређења праћења реализације препорука, ДРИ је значајно побољшала интерни систем за праћење препорука. Транспарентност рада ДРИ значајно је унапређена развојем и коришћењем комуникационих алата усмерених ка различитим циљним групама. У погледу комуникације са Народном скупштином, ДРИ је унапредила начин представљања резултата свог рада и јачала сарадњу са Одбором за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава и Пододбором за разматрање извештаја о обављеним ревизијама ДРИ.

Даље унапређење ефективности и утицаја екстерне ревизије представља један од кључних доприноса јачању јавне одговорности, транспарентности и поверења у управљање јавним средствима. ДРИ ће у оквиру мере 6.1. развити и применити унапређене методолошке оквире за спровођење ревизија правилности и сврсисходности пословања, укључујући поступке за избор тема, формулисање налаза и препорука, као и писање извештаја са већим фокусом на утицај. Посебна пажња биће посвећена успостављању основе за ревизије праћења спровођења препорука, тзв. *follow-up audits* – ревизије ефеката, у складу са добром међународном праксом. Планира се развој смерница и процедура које ће обезбедити доследну примену стандарда и већу применљивост препорука у пракси. Увођење технолошких решења биће фазно: истраживање и дизајн → пилотирање у одабраним ревизијама → пуно увођење у релевантним тимовима, у складу са Стратегијом ДРИ за коришћење технологије у ревизијама и ревизију коришћења технологије од стране корисника јавних средстава, за период 2025-2028. године. Модернизација ревизијских процеса у ДРИ кроз интеграцију савремених технологија обезбедиће да ДРИ остане релевантна и ефикасна у свом раду, у складу са савременим трендовима и изазовима који проистичу из дигиталне трансформације у јавном сектору. Развој ревизијских процеса ће се спроводити кроз примену савремених технологија у ревизији; кроз спровођење ревизије технологије код корисника јавних средстава, укључујући и ревизију нових технологија; као и кроз развој дигиталних вештина и капацитета запослених ДРИ. Поред тога, ДРИ ће уложити напоре у јачање комуникације са кључним заинтересованим странама – пре свега Народном скупштином, кроз редовно представљање извештаја надлежном Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, као и Пододбору за разматрање извештаја о обављеним ревизијама ДРИ, уз континуирано унапређење комуникације са јавношћу. Ово ће омогућити бољу употребу извештаја у процесима доношења одлука и праћења реализације препорука. Мера обухвата и улагања у развој људских ресурса кроз обуке, учење на радном месту, колегијално менторско праћење и интерну размену знања, као и развој интерне базе налаза и добрих пракси, са циљем уједначавања и континуираног унапређења ревизорске праксе.

Мера 6.2: Обезбеђивање ефикасног скупштинског надзора над јавним финансијама

Од успостављања ПРУЈФ, систем екстерног надзора над јавним финансијама успостављен је партнерским радом два независна органа, Државне ревизорске институције (у даљем тексту: ДРИ) и Народне скупштине преко Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. У јуну 2015. године, ове институције потписале су Меморандум о разумевању, чиме је регулисан начин размене 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. Парламентарна надзорна функција над јавним финансијама значајно је побољшана оснивањем Пододбора за разматрање извештаја о обављеним ревизијама Државне ревизорске институције и додатно унапређена усвајањем Смерница за разматрање извештаја Државне ревизорске институције о обављеним ревизијама корисника јавних средстава.

У складу са препорукама *PEFA* процене за РС, Одбор ће у наредном петогодишњем периоду наставити да развија своју контролну функцију, посебно одржавањем седница Одбора и Пододбора, ван седишта Народне скупштине, на којима ће бити разматрани извештаји ДРИ о обављеним ревизијама уз присуство представника институције и, по потреби, представника других релевантних органа, организација и институција на централном и локалном нивоу власти. У циљу јачања скупштинског надзора над јавним финансијама Одбор ће пратити извршење мера наведених у закључку Народне скупштине поводом усвајања Извештаја о раду Државне ревизорске институције. Извршење мера наведених у закључку Народне скупштине односи се на припремање нових прописа и подзаконских аката или на измене и допуне важећих прописа наведених у годишњем извештају ДРИ које би Влада требало да достави у Народну скупштину на разматрање и усвајање. Како би се повећала ефикасност надзора и праћење спровођења закључака Народне скупштине чије је извршење у надлежности Владе – Министарства финансија, Министарство ће периодично подносити извештај о предузимању потребних мера по закључку Народне скупштине поводом усвајања годишњег извештаја о раду ДРИ.

Будући да је *PEFA* процена као једну од препорука истакла укључивање других скупштинских одбора у разматрање извештаја о обављеним ревизијама, у циљу даљег унапређења ефикасности у надзору над трошењем јавних средстава и додатног повећања реализације препорука у погледу припремања нових прописа или измена и допуна постојећих прописа, Одбор ће у наредном периоду одржавати заједничке седнице са другим надлежним скупштинским одборима. Заједничке седнице одбора, у чијем превасходном фокусу би било разматрање извештаја о ревизијама сврсисходности, би биле одржаване у присуству представника ДРИ као и представника других релевантних органа, организација и институција. Крајњи циљ и исход одржавања оваквих седница био би предлог заједничког закључка надлежних одбора који би био упућен Народној скупштини на разматрање и усвајање. На овај начин, осигураће се бољи надзор над

трошењем јавних средстава од стране корисника, што ће оснажити целокупан систем јавних финансија.

Поред препорука да се осигура извршење одговорности извршне власти према Народној скупштини, претходна *PEFA* процена сугерисала је стварање могућности за учешће јавности у припреми и надзору над буџетом. У складу са тим, поред корака које је предузела у погледу јачања своје контролне функције када су у питању субјекти ревизије, Народна скупштина планира да и у наредном периоду настави да организује јавна слушања поводом представљања Предлога закона о буџету и Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије. Полазећи од могућности која је Пословником Народне скупштине дата сваком одбору да као надлежни одбор може организовати јавно слушање ради прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу закона, разјашњења појединих решења или питања значајних за примену предложеног закона, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава ће и у наредном периоду организовати јавна слушања поводом представљања предлога закона о буџету и предлога закона о завршном рачуну буџета, како би народним посланицима и другим учесницима било омогућено да поставе питања и добију благовремена обавештења пре почетка расправе на пленарној седници Народне скупштине.

КЉУЧНИ ПОКАЗАТЕЉИ УЧИНКА У ОДНОСУ НА ОПШТЕ И ПОСЕБНЕ ЦИЉЕВЕ И МЕРЕ ЗА ЊИХОВО СПРОВОЂЕЊЕ

Циљеви	Показатељ	Почетна вредност	Циљана вредност 2030	Надлежна институција	Извор верификације
Општи циљ: Остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама Владе	Реални раст БДП (%)	3,9	3,5 (2028)	Министарство финансија	Фискална стратегија, Програм економских реформи
	Ниво дуга сектора државе у БДП-у (%)	46,9	44,1 (2028)	Министарство финансија	Фискална стратегија, Програм економских реформи
Посебан циљ I: Унапређени капацитети за буџетско планирање и управљање јавним инвестицијама	Дефицит сектора државе до 3% БДП-а (%)	2 у 2024	2,5 (2028)	Министарство финансија	Ревидирана Фискална стратегија

Мера	Показатељ	Почетна вредност / година	Циљана вредност 2030	Надлежна институција	Извор верификације
Мера 1.1: Унапређење програмског буџета и средњорочног оквира расхода	Процент здравствених установа које примењују програмски буџет (%)	0 (2025)	100	Министарство финансија	Софтвер за припрему буџета здравствених установа
Мера 1.2: Јачање институционалних капацитета и методолошког оквира за зелено буџетирање	Обухват примене методологије за зелено буџетирање за све нивое власти (%)	50 (2025)	100	Министарство финансија	Извештај МФ
Мера 1.3: Усклађивање буџетског процеса у Републици Србији са буџетским процесом у Европској унији	Процент обучених буџетских аналитичара у Министарству финансија (%)	0 (2025)	100	Министарство финансија	Извештај МФ
Мера 1.4: Унапређење окружења за управљање капиталним пројектима	Процент капиталних пројеката који су укључени у буџет, који подлежу оцени и који су оцењени у складу са методологијом која уређује капиталне пројекте (%)	60 (2025)	90 (2028)	Министарство финансија	Закон о буџету / Листа ККИ

Мера 1.5: Јачање капацитета Одељења за праћење фискалних ризика	Објављен извештај о фискалним ризицима	Не (2025)	Да	Министарство финансија	Интернет страница МФ
	Измена и допуна Јединствене методологије за праћење фискалних ризика у РС	Не (2025)	Да	Министарство финансија	Интернет страница МФ
Мера 1.6: Успостављање система за координацију и управљање сопственим средствима ЕУ	Ниво напретка за преговарачко поглавље 33	Рана фаза (2025)	Известан напредак	Министарство финансија	Извештај ЕК
Мера 1.7: Унапређење средњорочног планирања	Број усвојених и објављених средњорочних планова обвезника средњорочног планирања на републичком нивоу	29 (2025)	35	Републички секретаријат за јавне политике	Интернет странице институција
	Процент објављених извештаја о спровођењу средњорочних планова у односу на укупан број објављених средњорочних планова, који су важећи за годину за коју се извештава (%)	92 (2024)	95	Републички секретаријат за јавне политике	Интернет странице институција

Посебан циљ II: Ефикасно прикупљање и управљање буџетским средствима	Стварни приходи и расходи буџета сектора државе на годишњем нивоу су у опсегу 5% од пројектованих у фискалној стратегији. (%)	У опсегу до 5 - 2025	У опсегу до 5 за све године	Министарство финансија	Фискална стратегија
Мера	Показатељ	Почетна вредност / година	Циљана вредност 2030	Надлежна институција	Извор верификације
Мера 2.1: Ефикасно прикупљање прихода који су у надлежности Пореске управе	Процент остварене наплате у односу на одобрену буџетску процену (порез на доходак, порез на добит, бруто домаћи ПДВ, бруто акцизе) (%)	104,4 - 2024	100	Пореска управа	Закон о буџету / Извештај ПУ
Мера 2.2: Смањење административног оптерећења и унапређење ефикасности пружања електронских услуга	Процент привредних субјеката који електронски подносе извештаје путем портала	0 (2025)	100	Министарство финансија	Портал за е-подношење
Мера 2.3: Јачање административних капацитета Управе царина	Процент остварене наплате царинских дажбина у односу на одобрену буџетску процену	101,64 (2024)	100	Управа царина	Закон о буџету
	Процент наплате ПДВ-а из увоза у односу на одобрену буџетску процену	97,72 (2024)	100	Управа царина	Закон о буџету
Мера 2.4: Ефикасно управљање јавним дугом	Учешће трошкова камата у БДП	2.0 (2025)	1.9 (2028)	Управа за јавни дуг	Годишњи извештај

Мера 2.5: Јачање капацитета службеника за јавне набавке	Број сертификованих службеника за јавне набавке	5529 (2024)	6300	КЈН	Годишњи извештај о јавним набавкама
Посебан циљ III: Унапређење буџетске дисциплине и транспарентније коришћење јавних средстава	Ниво оствареног напретка у оквиру преговарачког поглавља 22	Умерен-2025	Добар (2028)	Министарство финансија	Годишњи извештај ЕК о напретку
Мера	Показатељ	Почетна вредност / година	Циљана вредност 2030	Надлежна институција	Извор верификације
Мера 3.1: Проширење обухвата ревизије и развој нове ревизорске методологије	Број развијених ревизорских методологија	0 (2025)	2 (2026)	Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ	Одлука о усвајању
Мера 3.2: Јачање система за ефикасније и делотворније управљање средствима ЕУ и оснаживање капацитета надлежних институција у области заштите финансијских интереса ЕУ	Процент потврђених неправилности које су уочене приликом спровођења теренских и административних контрола у односу на укупан број потврђених случајева неправилности	85 (2025)	85 (2028)	Министарство финансија	<i>AFIS-IMS</i> систем

Мера 3.3: Повећање ефикасности и делотворности инспекцијског надзора	Процент извршених надзора по представкама које су обухваћене планом надзора у текућој години у односу на број примљених представки у надлежности буџетске инспекције у претходној години.	47 (2024)	61	Буџетска инспекција	Годишњи извештај
Посебан циљ IV: Унапређење примене система интерне финансијске контроле у јавном сектору	Идентификован напредак који се односи на ИФКЈ у оквиру ЕК извештаја о напретку Републике Србије за одређену годину	2025: Умерена припремљеност	Добар ниво припремљености	Министарство финансија, ЦЈХ	Годишњи Извештај о Србији
Мера	Показатељ	Почетна вредност / година	Циљана вредност 2030	Надлежна институција	Извор верификације
Мера 4.1: Унапређење система ФУК-а у институцијама јавног сектора	Процент приоритетних КЈС који достављају извештај о стању система ФУК (%)	86,78 (2024)	97	Министарство финансија	Консолидовани годишњи извештај
	Процент приоритетних КЈС који су сачинили регистар ризика (%)	72,19 (2024)	90	Министарство финансија	Консолидовани годишњи извештај
Мера 4.2: Унапређена функција интерне ревизије у складу са међународним стандардима и начелима	Процент приоритетних КЈС који имају интерног ревизора запосленог у тој организацији (од оних који су обавезни по пропису да имају јединицу за ИП) (%)	80,82 (2024)	90	Министарство финансија	КГИ / извештаји
	Укупан број унапређених материјала из области ИФКЈ	0 (2025)	4 (2028)	Министарство финансија	Материјали објављени на сајту

Мера 4.3: Унапређење ИТ система ради укључивања модула за интерну контролу и интерну ревизију	Укупан број успостављених модула у оквиру ИТ система	1 (2025)	3 (2027)	Министарство финансија	Извештаји о развоју ИТ система
Посебан циљ V: Унапређено рачуноводство у јавном сектору применом међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор (<i>IPSAS</i>)	Побољшан квалитет финансијских извештаја у погледу примене <i>IPSAS</i> на готовинској основи, према извештају ДРИ о ревизији завршног рачуна буџета	Не	Да	Министарство финансија	Годишњи извештај о раду ДРИ или Извештај ДРИ о ревизији завршног рачуна буџета Републике Србије
Мера	Показатељ	Почетна вредност / година	Циљана вредност 2028	Надлежна институција	Извор верификације
Мера 5.1: Примена <i>IPSAS</i> стандарда на готовинској основи за све буџетске кориснике	Нацрт Финансијског извештаја припремљен у складу са <i>IPSAS</i> за готовинску основу	не (2025)	да	Министарство финансија / Управа за трезор	Извештај ДРИ
Мера 5.2: Даља унапређења буџетског рачуноводства према Плану унапређења рачуноводства у јавном сектору у складу са <i>IPSAS</i>	Израђен План унапређења рачуноводства у јавном сектору у складу са <i>IPSAS</i>	не (2025)	Да (2028)	Министарство финансија / Управа за трезор	Сајт Управе за трезор

Посебан циљ VI: Јачање спољног надзора над јавним финансијама	Процент ревидираних корисника јавних средстава код којих постоје недостаци у систему интерних контрола (%)	85 (2024)	82 (2028)	ДРИ	Извештај о раду ДРИ
Мера	Показатељ	Почетна вредност / година	Циљана вредност 2030	Надлежна институција	Извор верификације
Мера 6.1: Јачање ефикасности и утицаја екстерне ревизије кроз интеграцију савремених технологија, унапређење методологије и комуникације са заинтересованим странама	Процент реализованих препорука ДРИ у року од две године од објављивања извештаја (%)	75 (2025)	82 (2028)	ДРИ	Интерни извештаји о праћењу
Мера 6.2: Обезбеђивање ефикасног скупштинског надзора над јавним финансијама	Процент извештаја ДРИ разматраних у Народној скупштини (%)	50 (2025)	75	Народна скупштина / Одбор за финансије	Записници НС
	Број одржаних седница / састанака Одбора за разматрање препорука за измене закона у присуству ДРИ и Министарства финансија, годишње	1 (2025)	1	Народна скупштина	Записник са седнице

АНАЛИЗА ЕФЕКТА МЕРА И РИЗИКА

Спровођење мера дефинисаних ПРУЈФ 2026–2030. треба да донесе бројне позитивне ефекте на друштво, економију, животну средину, управљачке процесе и стабилност јавних финансија. Ова анализа, у складу са чл. 11–16. Уредбе о методологији израде докумената јавних политика („Службени гласник РС”, бр. 20/25, 27/26 и 30/26), представља процену директних и индиректних последица спровођења предложених мера, без понављања њихових оперативних садржаја, већ са нагласком на резултате и утицаје који се очекују на државни систем и друштво у целини.

Очекује се да предложене мере, посебно у области буџетског планирања, јавних прихода, јавних инвестиција и интерне финансијске контроле, имају снажне позитивне друштвене ефекте. Увођењем програмског буџета у свим релевантним институцијама и успостављањем стандардизованог система за праћење и вредновање учинка, грађани ће добити јаснији увид у начин трошења јавних средстава, чиме се подиже степен транспарентности и поверења у рад државних институција. Мере ће утицати на даље повећање квалитета јавних услуга, јер ће планирање трошкова бити додатно унапређено везом са конкретним резултатима. Јачањем интерне контроле и ревизије у јавном сектору повећаће се одговорност носилаца јавних функција, а боља доступност података о буџетским токовима допринеће унапређеном укључивању јавности и цивилног друштва у праћење фискалних политика. Индиректно, ово ће довести до раста поверења у институције, стабилнијег институционалног оквира и поједностављеног приступа јавним услугама за све грађане.

Економски ефекти мера очекују се на више нивоа. Реформе у области управљања приходима, посебно унапређење рада Пореске управе кроз имплементацију готовог комерцијалног решења за интегрисани информациони систем за управљање порезима, створиће пословно-инфраструктурне услове, који ће довести до побољшања ефикасности наплате пореза кроз ефикаснији и потпунији дигитални систем услуга. Спровођење дигиталне трансформације Управе царина имплементацијом модерног система информационих технологија у свим областима пословања чини саставни део процеса модернизације царина у целој ЕУ, са фокусом на одрживу изградњу капацитета која омогућава ефикасну наплату прихода, проток робе и људи, као и пословање у складу са националним законодавством, међународним стандардима и професионалном етиком у корист свих грађана, уз поштовање људских права и слобода, заштиту животне средине и здравља људи, као и очување безбедности и сигурности друштва у целини. Боља координација у области јавних инвестиција, као и јачање контроле над припремом, проценом и праћењем капиталних пројеката, омогућиће рационалније коришћење буџетских средстава, бољу приоритизацију пројеката у буџету, смањење ризика прекорачења трошкова и убрзање реализације инвестиција. Све ово ће допринети унапређењу квалитета и предвидивости пословног окружења и подстицању економског раста. Увођење методологије за зелено буџетирање имаће дугорочне позитивне ефекте на конкурентност привреде, јер подстиче инвестиције у енергетску ефикасност, одрживу инфраструктуру и пројекте који умањују негативне спољне ефекте по животну средину.

Индијектно, ове мере ће допринети побољшању пословне климе и расту поверења домаћих и страних инвеститора у стабилност јавних финансија и институционалног система Србије.

Ефекти на животну средину, иако нису у првом плану економских и фискалних реформи, имају видљив значај у контексту интеграције зелених политика у систем јавних финансија. Применом методологије за означавање и праћење зелених расхода, јавне политике ће све више укључивати климатске и еколошке аспекте у процес буџетског планирања. На тај начин се омогућава праћење удела средстава која доприносе смањењу емисија угљен-диоксида, повећању енергетске ефикасности и улагањима у одрживу инфраструктуру. Индијектни утицај на животну средину огледаће се у бољој алокацији јавних средстава и промоцији одговорног управљања природним ресурсима, као и у повећању свести јавних институција о климатским ризицима који треба да се укључе у процес доношења одлука.

Управљачки ефекти мера огледају се у унапређењу институционалних капацитета, међусобне координације и одговорности. Унапређење регулаторног оквира и методолошких упутстава за капиталне пројекте, интерну финансијску контролу, као и успостављање интегрисаних ИТ система за праћење ефеката, обезбедиће доследније управљање ресурсима и уједначену примену стандарда на свим нивоима власти. Посебан управљачки ефекат огледа се у јачању координације између Министарства финансија, Републичког секретаријата за јавне политике и других институција укључених у процес израде и спровођења докумената јавних политика, што ће допринети већој усклађености и ефикасности система планирања и извештавања.

Финансијски ефекти предложених мера процењују се као умерени у кратком року и позитивни у средњем и дужем року. Трошкови реализације мера односе се углавном на развој и одржавање ИТ система, организацију обука и радионица, израду методолошких приручника и анализу фискалних ризика, што ће се у значајном делу финансирати из развојних и донаторских средстава и буџета Републике Србије. Средњорочно, очекују се уштеде које произлазе из боље алокације јавних расхода, ефикаснијег управљања инвестицијама и смањења административних трошкова. Дугорочно гледано, спровођење ових мера допринеће већој фискалној дисциплини, стабилности јавног дуга и кредибилности фискалне политике. Кроз унапређење праћења буџетских резултата и процене учинка програма, могуће је остварити рационализацију расхода и оптимизацију трошкова.

Укупно посматрано, мере утврђене овим Програмом имају изражену синергетску вредност, јер њихово комбиновано деловање доводи до системског побољшања управљања јавним финансијама. Позитивни ефекти на друштво, економију и управљачке процесе подстичу одговорније понашање институција и боље разумевање јавних финансија од стране грађана и привреде. Примена нове методологије јавних политика и унапређење инструмената планирања, праћења и евалуације обезбеђују да реформе буду спроводиве, фискално одрживе и усмерене на резултате, чиме се остварује

основни циљ — ефикасно, транспарентно и одговорно управљање јавним средствима Републике Србије у складу са принципима доброг управљања и европским стандардима.

Остварење жељене промене која треба да се постигне израдом, усвајањем и спровођењем ПРУЈФ 2026–2030. подложно је одређеним ризицима, од којих су поједини идентификовани на основу искустава стечених током спровођења два претходна ПРУЈФ. Од 2015. године, када је припремљен и усвојен први ПРУЈФ у Републици Србији, овај документ јавне политике представља један од кључних стратешких приоритета Министарства финансија. Чињеница да се ПРУЈФ, као и годишњи извештаји о његовом спровођењу, редовно разматрају и усвајају на седницама Владе, значајно умањује ризик од недостатка политичке подршке и обезбеђује континуирану политичку посвећеност спровођењу реформе управљања јавним финансијама.

Ипак, искуства из спровођења претходног ПРУЈФ 2021–2025. указала су на постојање одређених ризика који се односе на процес планирања и реалистичност постављених циљева и рокова. Акциони план за спровођење ПРУЈФ у том периоду у појединим сегментима био је преамбициозан, са недовољно прецизно процењеним временским оквирима и расположивим ресурсима, што је утицало на кашњење у реализацији појединих активности. Овај ризик је препознат и ублажен кроз ревизију Програма, те је приликом израде ПРУЈФ 2026–2030. посебна пажња посвећена томе да циљеви и мере буду амбициозни, али истовремено реални и финансијски оствариви. У том контексту, пратећи Акциони план је израђен за прве три године спровођења Програма, уз јасно дефинисане приоритете, рокове и изворе финансирања, како из националног буџета, тако и из развојних и донаторских средстава. Континуирано праћење и унапређење система извештавања о реализацији планираних активности представља један од кључних механизма за благовремено препознавање и управљање ризицима у процесу спровођења ПРУЈФ.

Један од значајних ризика узетих у обзир приликом израде новог ПРУЈФ 2026–2030. односи се на могућа кашњења у усвајању нових или измена постојећих законских и подзаконских аката. У претходном периоду, поступци усвајања појединих законских решења трајали су дуже од планираног, најчешће услед сложених и дуготрајних процеса међуресорних консултација и јавних расправа. Поред тога, као ризик су препознате и ограничене административне и стручне способности појединих институција укључених у спровођење Програма, што може утицати на динамику реализације мера. Посебан изазов представља и ризик да релевантне институције не располажу довољним људским и финансијским ресурсима за спровођење активности предвиђених Акционим планом, што захтева континуирано јачање капацитета и пажљиво планирање буџетских средстава и приоритета.

Додатни ризик који може утицати на спровођење појединих мера ПРУЈФ односи се на постојање неадекватних, међусобно неповезаних и некомпатибилних информационих система, који су тренутно у употреби или су у различитим фазама развоја. Овакви изазови могу значајно отежати ефикасну реализацију мера и постизање

планираних посебних циљева Програма, посебно имајући у виду брзи развој технологије и немогућност да се процени степен коришћења вештачке интелигенције у овој области. Поред обезбеђивања адекватних финансијских средстава за даљи развој ИТ инфраструктуре, неопходно је унапређење координације између свих институција и организационих јединица Министарства финансија надлежних за спровођење мера у области информационих технологија, као и интензивна сарадња са Канцеларијом за информационе технологије и електронску управу, као надлежним органом за развој и усклађивање система електронске управе. У циљу ублажавања ових ризика, Министарство финансија је 2020. године основало Сектор за дигитализацију у области финансија, који има кључну улогу у координацији ИТ пројеката и обезбеђивању њихове међусобне усклађености у оквиру реформе управљања јавним финансијама.

Ризик	Оцена ризика	Вероватноћа	Мере за ублажавање ризика	Одговорни
Недовољна политичка подршка и континуитет политичке посвећености спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама	висок	ниска	Усвајање ПРУЈФ од стране Владе и редовно разматрање и усвајање годишњих извештаја о спровођењу ПРУЈФ на нивоу Владе.	Министарство финансија
Недовољна или неуједначена укљученост релевантних институција и заинтересованих страна у спровођење ПРУЈФ	висок	ниска	Формирање и активно функционисање Радне групе за спровођење ПРУЈФ, укључивање свих релевантних институција у процес праћења и извештавања, као и обезбеђивање транспарентног извештавања о постигнутим резултатима.	Све релевантне институције
Недовољни људски капацитети и ограничене стручне компетенције за ефикасно спровођење мера ПРУЈФ	висок	средња	Попуњавање радних места у складу са важећим систематизацијама, јачање капацитета запослених кроз обуке и циљану техничку подршку.	Све релевантне институције
Недовољна финансијска средства за спровођење планираних мера ПРУЈФ	висок	средња	Правовремено планирање неопходних апропријација у државном буџету и активно планирање и коришћење билатералне и донаторске подршке.	Све релевантне институције

Неусклађени, недовољно развијени и међусобно некомпатибилни информациони системи који могу отежати спровођење ПРУЈФ	средњи	средња	Даље инвестиције у ИТ инфраструктуру, унапређење координације између институција и интензивнија сарадња са Канцеларијом за ИТ и електронску управу.	Све релевантне институције
---	--------	--------	---	----------------------------

Табела 6 - Анализа ризика за спровођење ПРУЈФ 2026-2030

МЕХАНИЗАМ СПРОВОЂЕЊА ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2026-2030.

Радна група за израду, праћење и извештавање о реализацији ПРУЈФ 2026-2030. (Радна група ПРУЈФ) формирана је решењем министра финансија, чиме је практично настављен континуитет рада од 2015. године, иновирањем чланства и доделом новог мандата. На челу радне групе налази се министар надлежан за послове финансија, а његов заменик је државни секретар.

Радна група за ПРУЈФ 2026-2030. састоји се од представника следећих релевантних институција:

Министарство финансија (Сектор за међународну сарадњу и европске интеграције, Сектор - Централна јединица за хармонизацију, Сектор за царински систем и политику, Сектор за фискални систем, Сектор за буџетску инспекцију, Сектор за буџет, Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције, Сектор за капиталне пројекте, Сектор за управљање средствима Европске уније, Сектор за дигитализацију у области финансија, Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, Управа за спречавање прања новца, Управа за трезор, Управа за дуван, Пореска управа, Управа за јавни дуг и Управа царина), Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за европске интеграције, Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније, Канцеларија за јавне набавке, Генерални секретаријат Владе, Служба за управљање кадровима, Национална академија за јавну управу, Државна ревизорска институција, Народна скупштина, Републички секретаријат за јавне политике.

Радна група за ПРУЈФ 2026-2030. која је задужена за припрему, такође је одговорна и за праћење и извештавање о реализацији идентификованих циљева, мера и активности, као и за испуњеност постављених показатеља. Значајан део њеног рада је усклађивање циљева и активности из ПРУЈФ 2026-2030. са другим релевантним стратешким документима, процесима и пројектима, чиме се осигурава конзистентност и синергија у спровођењу реформи. Радна група ПРУЈФ представља оквир за дискусију о свим темама релевантним за реформу јавних финансија.

Унапређење међусобне сарадње чланова Радне групе ПРУЈФ је приоритет, са циљем побољшања координације, комуникације и размене искустава у раду. Овај приступ доприноси успешнијој изради, праћењу и извештавању о спровођењу Програма, обезбеђујући да се све активности одвијају у складу са планираним роковима и циљевима, али и препознавању целог буџетског циклуса и међусобних повезаности процеса и активности. Радна група ПРУЈФ, такође, испуњава и све остале задатке неопходне за постизање успеха у реализацији ПРУЈФ 2026-2030.

Технички секретаријат ПРУЈФ налази се у оквиру Сектора за међународну сарадњу и европске интеграције Министарства финансија. Технички секретаријат је задужен да пружа административну, техничку и логистичку подршку Радној групи ПРУЈФ током целокупног процеса израде, спровођења, праћења, ажурирања и извештавања о спровођењу ПРУЈФ, у складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству финансија, али је истовремено надлежан и за програмирање пројеката из *IPA* и билатералних извора за секторе и управе Министарства финансија.

У складу са Законом о планском систему Републике Србије, Технички секретаријат иницира и координира припрему годишњег Извештаја о спровођењу Акционог плана ПРУЈФ. Иако закон то изричито не захтева, овај Извештај усваја Влада у року од 120 дана од почетка године за претходну годину. Од наведеног рока одступа се једино након истека рока примене Програма, тако што се припрема Извештај за целокупни период примене ПРУЈФ и усваја до краја прве половине наредне године.

Припрема годишњих извештаја се кроз претходне циклусе унапређивала, и поред методолошког оквира који пружа плански систем у Србији, заснована је на Водичу за *SIGMA* партнере за припрему, имплементацију, мониторинг, извештавање и евалуацију реформе јавне управе и секторских стратегија²³. У току припреме Извештаја прикупљају се мишљења надлежних ресора, Извештај се разматра на седницама надлежног Одбора Владе и усваја на седници Владе, чиме се значај Програма потврђује на највишем нивоу. О Извештају се извештава и на седницама Савета за реформу јавне управе, у чијем раду учествује и министар финансија. Годишњи извештај се објављује на интернет страници Министарства финансија, а резултати се уносе у јединствени информациони систем (ЈИС) у законски прописаним роковима, и саставни је део средњорочних планова Министарства финансија, који су расположиви на интернет страници Министарства финансија.

Извештај је основни верификациони документ о напретку у области унапређења реформе управљања јавним финансијама за извештавања у различитим форумима у којима се разговара о реформи унутар Владе и са међународним партнерима, пре свега Европском комисијом. У области европских интеграција област реформе јавних

²³ https://www.sigmaweb.org/en/publications/toolkit-for-the-preparation-implementation-monitoring-reporting-and-evaluation-of-public-administration-reform-and-sector-strategies_37e212e6-en.html

финансија препозната је како у кластеру 1 Основе, тако и у дискусијама Специјалне групе за реформу јавне управе, Одбора и пододбора за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, у процесу координације економских политика у коме се припрема и дискутује *ERP*, затим у оквиру тела за спровођење *IPA* инструмента секторска буџетска подршка и других пројеката, као и у реализацији Реформске агенде. Координацију обавеза извештавања и учешћа у области реформе јавних финансија обавља Технички секретаријат ПРУЈФ.

Имајући у виду усаглашеност Стратегије реформе јавне управе 2021-2030. и ПРУЈФ 2026-2030, као и захтеве у погледу извештавања који су уређени Законом о планском систему Републике Србије, Извештаји о реализацији ПРУЈФ биће на одговарајући начин интегрисани и у Извештаје о реализацији Стратегије реформе јавне управе 2021-2030, а представници Министарства финансија учествују у свим радним телима која прате реализацију Стратегије реформе јавне управе, укључујући учешће у раду Савета за реформу јавне управе, као централног стратешког тела Владе за координацију реформе јавне управе и јавних финансија на политичком нивоу. Кроз рад чланова Радне групе ПРУЈФ обезбеђује се интеграција са свим документима јавних политика које се налазе на истом или нижем хијерархијском нивоу у односу на ПРУЈФ, јер су ове теме кључне за праћење напретка у овој области у целини.

Поред Владе, Министарство финансија о напретку у области реформе УЈФ извештава и заинтересоване стране. Технички секретаријат припрема састанак „Дијалог о политици управљања јавним финансијама” који се одржава са представницима свих заинтересованих страна, укључујући ЕК, донаторску заједницу, међународне финансијске институције и цивилно друштво, како би се узело у обзир мишљење свих релевантних чинилаца у овом процесу. Дијалог се организује у форми целодневне конференције, током које се представља напредак у области реформе УЈФ и планови за наредни период, тако да сви заинтересовани учесници имају могућност да отворе дискусију на било коју тему релевантну за ову реформу. Током припреме ПРУЈФ 2026-2030. овај састанак организован је у новембру 2025. године. Све релевантне информације и извештаји на располагању су на интернет страници Министарства финансија.

У циљу јачања континуитета сарадње, све заинтересоване стране могу доставити своје коментаре и сугестије везане за ПРУЈФ током целе године, путем посебне електронске адресе отворене у ту сврху: pfmdijalog@mfin.gov.rs.

ОКВИРНА ПРОЦЕНА УКУПНИХ ТРОШКОВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ АКЦИОНОГ ПЛАНА ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2026-2028. И ИЗВОРИ ИЗ КОЈИХ СЕ ТА СРЕДСТВА ОБЕЗБЕЂУЈУ

Саставни део ПРУЈФ за период од 2026. до 2030. године је и Акциони план за његово спровођење за период 2026-2028. Акциони план садржи разрађене мере и активности које доприносе остваривању посебних циљева ПРУЈФ и укључује процену трошкова, односно средстава потребних за њихово спровођење.

Укупни трошкови за реализацију Акционог плана ПРУЈФ за период 2026-2028 процењени су на 8.401.308.510 динара, од чега 6.677.835.420 динара буџетских средстава и зајмова, 1.533.013.090 динара развојне помоћи (донација), као и 190.460.000 динара недостајућих средстава. Треба имати у виду да се у категорији развојне помоћи највећи део односи на финансирање активности Пореске управе, на основу Закона о потврђивању Споразума о зајму (Додатно финансирање пројекта модернизације пореске администрације) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 10/25), који је усвојен 22. октобра 2025. године.

Поред финансирања из буџета, већи део активности Пореске управе финансира се из зајма, на основу Закона о потврђивању Споразума о зајму. Одређени број активности у оквиру ПРУЈФ 2026–2030. реализује се и уз подршку развојних партнера, кроз пројекте и техничку помоћ који су тематски усмерени на реформу управљања јавним финансијама. У том контексту, Република Србија користи подршку пројекта из оквира *IPA 2021 „EU PFM Facility”*, који се финансира средствима Европске уније и спроводи га *UNDP*, као подршку кључним реформским приоритетима у области јавних финансија и усклађивању са ЕУ стандардима. Такође, кроз *IPA* средства финансирају се и други пројекти из области реформе управљања јавним финансијама, као што је твининг пројекат Пореске управе за даље унапређење функције образовања у Пореској управи и твининг пројекат за јачање система за управљање традиционалним сопственим средствима ЕУ. Управа царина има више *IPA* пројеката који су намењени увођење аутоматизованих система увоза и извоза и система управљања царинским одлукама, опремању царинске лабораторије и систему накнадне контроле.

Поред тога, значајан континуитет подршке обезбеђује и Влада Савезне Републике Немачке кроз пројекте које спроводи *GIZ*, усмерене на различите сегменте реформе јавних финансија, јачање капацитета и унапређење транспарентности и одговорности у управљању јавним средствима. Добра управа за приступање Европској унији је пројекат немачке развојне помоћи који спроводи *GIZ* од почетка 2026. године.

Додатно, на располагању је и билатерална подршка Швајцарске кроз програм Швајцарске економске сарадње (*SECO*) у Србији, у оквиру којих је област управљања јавним финансијама препозната као једна од релевантних компоненти сарадње, на централном али и локалном нивоу. Од стране Светске банке спроводи се пројекат

швајцарске помоћи - Ефикасно управљање јавним финансијама и побољшано пословно окружење, који је пре свега концентрисан на питања буџета и капиталне пројекте.

Актуелна је у овој области и билатерална подршка Републике Словачке и регионална подршка Републике Словеније.

Посебно важна је и донаторска подршка коју реформа јавних финансија прима кроз *IPA* инструмент секторске буџетске подршке за сектор реформе јавне управе (*IPA* 2022).

Кроз регионалне пројекте Србија користи и експертску подршку ММФ-а, укључујући регионалне саветнике, у циљу јачања појединих функција и капацитета у домену јавних финансија. Коначно, важан ослонац представља и регионална подршка Светске банке кроз пројекат траст фонда ЕУ – Јачање фискалног управљања на Западном Балкану, усмерена на унапређење кључних функција УЈФ (укључујући и везу између управљања јавним финансијама, квалитета услуга и зелене транзиције), као и кроз различите тематске активности.

Утврђивање трошкова Акционог плана за спровођење ПРУЈФ се ради у складу са Приручником за обрачун трошкова јавних политика, као и методологијом обрачуна стандардних трошкова за израду планских докумената. У складу са наведеним, процена трошкова базира се на обрачуну додатних, директних и варијабилних трошкова, нових или увећаног обима постојећих активности, због чега нису узете у обзир редовне активности ресора.

У наставку је графички приказ неопходних финансијских средстава за реализацију ПРУЈФ 2026-2030, док се процена на нивоу активности може пронаћи у оквиру Акционог плана.

Посебни циљеви и мере	Буџетска средства и зајмови	Средства развојне помоћи (донације)	Недостајућа средства	УКУПНО
Посебни циљ 1.	125.000.000	279.850.000	32.100.000	436.950.000
Мера 1.1	0	85.000.000	22.800.000	107.800.000
Мера 1.2	0	0	6.900.000	6.900.000
Мера 1.3	0	0	2.400.000	2.400.000
Мера 1.4	0	6.600.000	0	6.600.000
Мера 1.5	0	68.250.000	0	68.250.000
Мера 1.6	125.000.000	120.000.000	0	245.000.000

Мера 1.7	0	0	0	0
Посебни циљ 2.	6.382.333.000	1.236.143.090	130.610.000	7.749.086.090
Мера 2.1	6.249.983.000	249.953.950	650.000	6.500.586.950
Мера 2.2	350.000	0	0	350.000
Мера 2.3	132.000.000	986.189.140	105.600.000	1.223.789.140
Мера 2.4	0	0	15.000.000	15.000.000
Мера 2.5	0	0	9.360.000	9.360.000
Посебни циљ 3.	79.112.420	4.920.000	6.000.000	90.032.420
Мера 3.1	24.000.000	4.920.000	0	28.920.000
Мера 3.2	50.612.420		6.000.000	56.612.420
Мера 3.3	4.500.000	0	0	4.500.000
Посебни циљ 4.	13.920.000	12.100.000	20.150.000	46.170.000
Мера 4.1	0	4.300.000	0	4.300.000
Мера 4.2	0	7.800.000	20.150.000	27.950.000
Мера 4.3	13.920.000	0	0	13.920.000
Посебни циљ 5.	5.500.000	0	1.600.000	7.100.000
Мера 5.1	1.500.000	0	0	1.500.000
Мера 5.2	4.000.000	0	1.600.000	5.600.000
Посебни циљ 6.	71.970.000	0	0	71.970.000
Мера 6.1	65.970.000	0	0	65.970.000
Мера 6.2	6.000.000	0	0	6.000.000
УКУПНО:	6.677.835.420	1.533.013.090	190.460.000	8.401.308.510

Табела 5: Процена неопходних финансијских средстава

ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Акциони план за спровођење Програма реформе управљања јавним финансијама за период 2026-2030. године, за период 2026-2028. године је саставни део овог програма.

Овај програм објавити на интернет страници Министарства финансија.

Овај програм објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број: 400-4626/2026

У Београду, 14. маја 2026. године

В Л А Д А

ПРВИ ПОТПРЕДСЕДНИК ВЛАДЕ

Синиша Мали