



ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2016-2020 ЗА ПЕРИОД ОД ЈАНУАРА ДО ДЕЦЕМБРА 2018. ГОДИНЕ

Скраћенице и акроними

AES & AIS	Automated Export and Import Systems - Аутоматизовани увозни и извозни системи
АФКОС	Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније
BIS	Буџетски информационални систем (Budget information system)
СААТ	Компјутерски ревизорски алати
DG TAXUD	General Directorate for Taxation and Customs Union - Генерални директорат за опорезивање царинску унију
DSA	Debt Sustainability Analyses - Анализа одрживости дуга
ERIAN	Electronical Risk Analysis Information System - Систем управљања анализом ризика
ESA	Европски систем националних и регионалних рачуна
EК	Европска комисија
EУ	Европска унија
FAD	Одељење за фискалне послове ММФ-а
FMIS	Информациони систем за финансијско управљање
GIZ РЈФ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - Немачка агенција за међународну сарадњу, пројекат реформе јавне финансије
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards - Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор
IPSAS	Међународни стандарди рачуноводства у јавном сектору
ISDACON	Information System for Coordination of the Development Assistance to the Republic of Serbia - Информациони систем за координацију развојне помоћи у Републици Србији
ISSAI	Међународни стандарди врховних ревизорских институција
ISSAI	The International Standards of Supreme Audit Institutions - Међународни стандарди врховних ревизорских институција
MTDS	Medium Term Debt Management Strategy - Стратегија управљања средњорочним дугом
NCTS	New Computerized Transit System - Нови компјутеризовани транзитни систем
OECD	Организација за економску сарадњу и развој
OLAF	Европска канцеларија за борбу против превара
PEFA	Јавни расходи и финансијска одговорност
PIFC	Интерна финансијска контрола у јавном сектору
RESPA	Regional School of Public Administration – Регионална школа за јавну управу
SIDA	The Swedish International Development Cooperation Agency - Шведска агенција за међународни развој и сарадњу

SIGMA	Подршка за побољшање владавине и управљања
TADAT	Дијагностичка алатка Пореске управе за процену
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange instrument of the European Commission - Инструмент техничке помоћи и размене информација од стране Е вропске комисије
UNDP	Програм Уједињених нација за развој
USAID	The U.S. Agency for international development - Агенција Сједињених Америчких Држава за међународни развој
АПР	Агенција за привредне регистре
БДП	Бруто домаћи производ
БИ	Буџетска инспекција
ГФС	Приручник државне финансијске статистике
ДБК	Директни буџетски корисници
ДП	Државна предузећа
ДРИ	Државна ревизорска институција
ЗоБС	Закон о буџетском систему
ЗППА	Закон о пореском поступку и пореској администрацији
ИБК	Индијектни буџетски корисници
ИВ	Иницијална вредност
ИР	Интерна ревизија
ИСЦС	Информациони систем царина Србије
ЈЛС	Јединице локалне самоуправе
ММФ	Међународни монетарни фонд
МФ	Министарство финансија
НПАА	Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније
ПДВ	Порез на додату вредност
ПРУЈФ	Програм реформе управљања јавним финансијама
ПУ	Пореска управа
РЈУ	Реформа јавне управе
СБ	Светска банка
СБА	„Stand by“ аранжмани
СЕРП	Систематска електронска размена података
СУК	Служба за управљање кадровима Републике Србије
УЈД	Управа за јавни дуг
УЈН	Управа за јавне набавке
УЈФ	Управљање јавним финансијама
ФУК	Финансијско управљање и контрола
ЦЈХ	Централна јединица за хармонизацију

1 Увод

Извештај о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама 2016-2020 (у даљем тексту: Извештај о спровођењу Програма) за 2018. годину је припремљен од стране Министарства финансија Републике Србије, уз активно учешће министарстава и институција у саставу Радне групе за израду, праћење и извештавање о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама (у даљем тексту: Радна група Програма) и Техничког секретаријата Програма. Унапређењу Извештаја у претходном периоду допринела је нова методологија развијена уз подршку *SIGMA* пројекта.

Узимајући у обзир временски период који је протеклао од усвајања Програма 2015. године, све релевантне заинтересоване стране су подржале потребу да се изврши ревизија Програма и Акционог плана за период 2019-2021, који ће представљати основу за извештавање за 2019. годину.



„Након достигнуте фискалне стабилности и успостављањем динамичних стопа привредног раста, Влада Републике Србије се фокусира на интензивирање започетих системских реформи. Циљ је да се обезбеди структурно уравнотежење привреде, што ће Србију приближити економски најразвијенијим државама и обезбедити већи квалитет живота грађана“.

др Синиша Мали, министар финансија

2 Сажети преглед

Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020 (ПРУЈФ) усвојен је од стране Владе Републике Србије крајем 2015. године, у циљу остварења боље балансираног и одрживог буџета, уз смањење нивоа јавног дуга, као и јачање финансијског управљања и контроле и унапређење процеса ревизорске контроле. ПРУЈФ прати буџетски циклус у целини са циљем да допринесе бољем повезивању извршења буџета са различитим политикама Владе, и повећању транспарентности ових процеса.

Управљање јавним финансијама је од суштинског значаја за процес европских интеграција и повезан је са великим бројем преговарачких поглавља, од којих је већина отворена у преговорима са Европском унијом (поглавље 5 - Јавне набавке, 17- Економска и монетарна политика, 29 - Царинска унија и 32 - Финансијски надзор и 33- Финансијска и буџетска питања), а у оквиру праћења реализације Споразума о стабилизацији и придруживању о реформи јавних финансија дискутује се у оквиру Специјалне групе за реформу јавне управе. Актуелни ПРУЈФ је подељен у шест области и садржи укупно 19 различитих мера.

Највећи напредак у периоду од усвајања ПРУЈФ остварен је у областима: унапређење кредибилитета макроекономских прогноза, боље средњерочно планирање од стране буџетских корисника, даље унапређење програмског буџетирања, побољшање финансијске контроле јавних средстава кроз усвајање и спровођење Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије 2017-2020, побољшана покривеност и квалитет фискалних извештаја и извештаја о извршењу буџета, даљи напредак у области јавних набавки, напредак у раду Државне ревизорске институције.

Кључне приоритетне области ПРУЈФ у 2018. години биле су даље побољшање процеса припреме буџета, побољшање ефикасности прикупљања прихода и рада органа за извршење буџета, као и јачање скупштинског надзора над јавним финансијама.

У мају 2018. године, започет је рад на ревизији постојећег Акционог плана и припреми новог за период 2019-2021, од стране Радне групе за израду, праћење и извештавање о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама (у даљем тексту: Радна група ПРУЈФ), коју чине представници Министарства финансија и надлежна ресорна министарства и тела Владе, као и Државне ревизорске институције и Народне Скупштине. Нацрт Акционог плана ПРУЈФ за период 2019-2021, припремљен

је на основу анализе постигнутих резултата у претходне две године, а посебна пажња је посвећена адекватној формулацији индикатора, реалној процени временских рокова, равномерном распореду активности, прецизној и поузданој процени неопходних средстава за реализацију свих предвиђених активности из различитих извора, као и везама са другим стратешким документима и захтевима Закона о планском систему. Нацрт ревидираног Програма био је предмет састанка „Дијалог о политици управљања јавним финансијама“ који је одржан 18. марта 2019. године и који ће бити усвојен одмах по добијању и узимању у обзир коментара Европске комисије.

Као основни елемент спровођења реформских корака за ефикасно управљање системом јавних финансија, поред измене правне регулативе и јачања административних капацитета, препозната је и неопходност инвестирања у унапређење и повезивање постојећих капацитета ИТ. У склопу спровођења Акционог плана ПРУЈФ значајно су унапређени капацитети ИТ Министарства финансија, односно развијени су Буџетски информациони систем за израду буџета, Информациони систем за извршења буџета – ИСИБ је унапређен што је омогућило укључивање 529 ИБК у систем за извршење буџета, Систем за прикупљање годишњих извештаја о стању финансијског управљања и контроле од стране корисника јавних средстава је развијен и тестиран, као и Систем за управљање јавним дугом, а успостављен је и Јединствени информациони систем за планирање и праћење спровођења јавних политика (ЈИС) Републичког секретаријата за јавне политике.

Највећи изазови приликом спровођења планираних реформских мера у 2018. години, као и до сада, били су у већини случајева техничке природе, односно одлагања спровођења мера планираних у претходном периоду услед кашњења процедура усвајања стратешких документа, законских и подзаконских аката, најчешће услед дугих интерних и међуинституционалних консултација и усаглашавања. Посебан изазов, као и до сада, представља јачање административних капацитета с обзиром на ограничене могућности за ново запошљавање и одлив стручних кадрова, али је у 2018. години акценат пре свега био на обукама запослених носиоца стубова ПРУЈФ посебно у контексту претходно усвојених стратешких докумената и законских прописа, као и успостављених ИТ система планираних у ПРУЈФ у претходном периоду. Самим процесом извештавања о постигнутим резултатима, аналитички капацитети свих актера у области УЈФ су значајно побољшани, посебно у области међусобне координације, али и у погледу реалнијег планирања даљих корака, рокова за спровођење и потребних финансијских средстава.

Осим редовног финансирања из буџета, значајну подршку током припреме и спровођења Програма обезбедили су Европска Комисија (ИПА пројекти, *TAIEX*, *SIGMA*) и СР Немачка кроз пројекат развојне сарадње “Реформа јавних финансија и Агенда 2030” који спроводи *GIZ*. Подршку су, такође, пружили Светска Банка, ММФ, *OECD* и *UNDP*, као и владе Шведске, Швајцарске, Велике Британије, САД, Словачке, итд.

У 2019. години отпочела је реализација комплементарне помоћи за реформу јавних финансија у склопу секторске буџетске подршке из ИПА 2015. Процена трошкова реформе јавне управе приказана је у секторском средњорочном оквиру расхода (*Medium Term Expenditure Framework – MTEF*) за реформу јавне управе, која укључује и област реформе јавних финансија, у оквиру реализације секторске буџетске подршке из ИПА 2015, која се редовно иновира. Узимајући у обзир велики финансијски терет реформе, који је детаљно процењен током ревизије Акционог плана Програма, у наредном пеориоду ће бити потребна додатна подршка како би се Програм успешно спровео.





СТУБ I

ОДРЖИВИ
СРЕДЊОРОЧНИ
МАКРОФИСКАЛНИ
И БУЏЕТСКИ ОКВИР

УСПЕШНА
ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА
ПРОГРАМА ФИСКАЛНЕ
КОНСОЛИДАЦИЈЕ

КАПАЦИТЕТИ МФ ЗА
МАКРОЕКОНОМСКЕ ПРОГНОЗЕ
СУ ПОБОЉШАНИ



ПРИОРИТЕТИ 2018:

Јачање административних
капацитета запослених у
области
макроекономских
анализа и пројекција као
и
царинских службеника.

Успостављање основа за
увођење ефикасног система
за обрачун и плаћање
сопствених и традиционалних
средстава.

СТУБ II

ПЛАНИРАЊЕ И
БУЏЕТИРАЊЕ ЈАВНИХ
РАСХОДА

ГРАЂАНСКИ БУЏЕТ

ПРАЋЕЊЕ ИЗВРШЕЊА
БУЏЕТА ПО УЧИНКУ

РОДНО ОДГОВОРНО
БУЏЕТИРАЊЕ



ПРИОРИТЕТИ 2018:

Даље унапређење буџетског
процеса и система ИТ.

Примена и даља разрада
усвојене правне основе
за планирање капиталних
инвестиција.

СТУБ III

ЕФИКАСНО И
ЕФЕКТИВНО
ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА

ШАЛТЕР “ВАШ ПОРЕЗНИК”

ЈАВНИ ДУГ ЈЕ У ПЕРИОДУ
2016. – 2018. СМАЊЕН ЗА
14,3%

Е-ЈАВНЕ НАБАКЕ



ПРИОРИТЕТИ 2018:

Наставак спровођења Програма
трансформације Пореске управе

Развој софтвера за управљање
јавним дугом и надоградња
система ИТ

Припрема новог закона
о јавним набавкама

СТУБ IV

ДЕЛОТВОРНА
ФИНАНСИЈСКА
КОНТРОЛА

НОВА ИФКЈ СТРАТЕГИЈА
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
2017-2020

ЕФИКАСНО СПРОВОЂЕЊЕ
ИПА ПРОЈЕКТА КРОЗ
УНАПРЕЂЕНУ РЕВИЗИЈУ
СИСТЕМА УПРАВЉАЊА
СРЕДСТВИМА ЕУ

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



ПРИОРИТЕТИ 2018:

Спровођење принципа.
Управљачка одговорност.
Спровођење АФКОС Стратегије.

СТУБ V

РАЧУНОВОДСТВО,
ПРАЋЕЊЕ И
ФИНАНСИЈСКО
ИЗВЕШТАВАЊЕ

МОДЕРНИЗАЦИЈА И
ПРОШИРЕЊЕ СИСТЕМА ИТ
ЗА ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА
(ИСИБ) И РИНО СИСТЕМА

УСПОСТАВЉЕН ЦЕНТРАЛНИ
РЕГИСТАР ФАКТУРА



ПРИОРИТЕТИ 2018:

Започети јачање система
рачуноводства заснованог
на готовинској основи у складу
са ИПСАС стандардом.

СТУБ VI

ЕКСТЕРНИ НАДЗОР
НАД ЈАВНИМ
ФИНАНСИЈАМА

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

ПОБОЉШАН
ПАРЛАМЕНТАРНИ НАДЗОР
НАД ЈАВНИМ
ФИНАНСИЈАМА



ПРИОРИТЕТИ 2018:

Усвојен Приручник за
Уверавање у квалитет и
контролу квалитета
(Политике и Процедуре).

Континуирано одржавање
седница Пододбора и
Одбора за разматрање извештаја
о обављеним ревизијама ДРИ.

3 Збирни преглед

Уз помоћ мера фискалне консолидације и структурних реформи, Влада Републике Србије успоставила је стабилне јавне финансије, као и стабилно макроекономско окружење, уз успостављену силазну путању јавног дуга. Република Србија је у фебруару 2018. године успешно окончала програм фискалне консолидације који је био окосница трогодишњег аранжмана из предострожности са ММФ. Циљеви који су били постављени, успешним спровођењем економског програма достигнути су пре рокова. **Нови економски програм и реформски напори Владе су од јула 2018. године подржани Инструментом за координацију политике ММФ (*Policy Coordination Instrument*)**, под којим се подразумева саветодавна улога у периоду од 30 месеци, без финансијске подршке, будући да су достигнута фискална унапређења трајног карактера. Овај инструмент представља подршку наставку спровођења структурних реформи са циљем одржања достигнуте макро-економске и финансијске стабилности, креирања запослености и убрзања привредног раста. Основни циљ фискалне консолидације, заустављање даљег раста и постепено смањење дуга, постигнуто је крајем 2016. године. Оно што је још важније, током година фискалне консолидације, Србија је успела да оствари реални раст БДП од 3,3% у 2016. години, 2% у 2017. и 4,3% у 2018. години.

Као резултат мера фискалне консолидације, удео јавног дуга у БДП-у је почео да опада са високих 71,2% БДП-а у 2015. години на 54,3% БДП-а у 2018. години, а јавне финансије су из зоне фискалног дефицита ушле у зону фискалног суфицита, који је 2017. години остварен у висини од 1,1% БДП-а. Током 2018. године настављен је позитиван тренд у фискалним кретањима, са оствареним фискалним суфицитом од 0,6% БДП-а, што је за 1,2% БДП-а боље од планираног.

Фискална консолидација, заједно са ширим програмом повезаних структурних реформи, поставила је оквир и контекст дизајна УЈФ и напретка у спровођењу предвиђених реформи. Циљ фискалне политике у наредном средњорочном периоду је остваривање релативно ниских фискалних дефицита од 0,5% БДП-а, који омогућавају пад учешћа јавног дуга испод 50% БДП. Захваљујући мерама фискалне консолидације створен је фискални простор који ће у 2019. години бити искоришћен за повећање капиталних инвестиција, укидање кризних мера код пензија и плата, повећање најнижих пензија и повећање плата у јавном сектору, те за смањење пореског оптерећења рада. Према средњорочној макроекономској пројекцији кумулативна стопа раста у периоду 2019–2021. године износиће 11,9% и биће одређена растом домаће тражње. Просечно годишње српска привреда ће расти по стопи од 3,8%. Паралелно ће се смањивати јавни дуг, интензивирати реформски процеси и инсистирати на фискалној дисциплини.

Влада Републике Србије остаје посвећена пуноправном чланству у Европској унији, као стратешки постављеном циљу, а током 2018. године, из области тема које су обухваћене реформом јавних финансија, отворени су преговори у Поглављима 33 – буџетске и финансијске одредбе и 17 Економска и монетарна политика. Постоји стални напор за померање ка систему Европског семестра уз учешће Републике Србије у Европском семестру „лајт“ за Западни Балкан и Турску кроз припремање Програма економских реформи.¹

У оквиру спровођења реформе јавних финансија, **аналитички капацитети Министарства финансија, као и других релевантних институција, укључених у реформу, значајно су ојачани**. Увођење нових организационих решења, нових модела и аналитичких инструмената, софтвера, обука, унапређење размене и повећања транспарентности података, довело је до повећања увида јавности у ток јавних финансија и усвајање стандарда ЕУ у овој области.

Идентификовани изазови у домену јачања административних капацитета су ограничене могућности за ново запошљавање, као и одлив кадрова. Следећи изазов је инвестирање у унапређење и повезивање капацитета ИТ, одрживост као и укључивање у процес дигитализације, што је предуслов за сваку модерну јавну управу и база за ефикасно управљање системом јавних финансија.



Главне области у којима је остварен напредак у спровођењу Програма и пратећег Акционог плана током протеклог периода су везане за: унапређење кредибилитета макроекономских прогноза; боље средњорочно планирање од стране буџетских корисника; даље унапређење програмског буџетирања; даљи напредак у области јавних набавки; побољшање покривености и квалитета фискалних извештаја и извештаја о извршењу буџета; побољшање финансијске контроле јавних средстава кроз усвајање Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије 2017-2020; напредак у раду Државне ревизорске институције.

Главне области, које су биле приоритетне за ПРУЈФ у 2018. години односе се на даље побољшање процеса припреме буџета, побољшање ефикасности прикупљања прихода и рада органа за извршење буџета, као и јачање скупштинског надзора над јавним финансијама.

¹⁾ Иницијатива пружа оквир за координацију макроекономске и фискалне политике Европске уније. Омогућава ЕУ земљама да дискутују о својим економским и буџетским плановима и прате напредак током године. За више информација посетите https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_en

Остварен напредак у оквиру Стуба I

Капацитети Министарства финансија за макроекономске прогнозе су побољшани у предвиђеном року, кроз јачање Сектора за макроекономске и фискалне анализе и пројекције формирањем нове Групе за управљање сопственим средствима ЕУ, а како би се унапредиле макроекономске прогнозе, Сектор је развио и “Бриц” модел за БДП пројекције.

Остварен напредак у оквиру Стуба II

Министарство финансија је уложило значајне напоре у побољшање квалитета и транспарентности буџетског процеса. Као најбитнији напредак може се издвојити увођење програмског буџета у 2015. години, развој праћења и извештавања о учинку дефинисаних програма, повећана покривеност државног буџета и буџетске документације кроз укључење пројектних зајмова Законом о буџету за 2017. годину, Буџетски информациони систем (BIS) је развијен и омогућава лакше и ефикасније уношење финансијских планова, као и једноставнији процес анализе и обједињавања финансијског плана буџетских корисника. Транспарентност је унапређена кроз увођење правне обавезе за објаву информација о буџетском програму, као и извештаја о учинку од стране буџетских корисника, као и редовним објављивањем публикације „Водич кроз грађански буџет Републике Србије“, који јавности пружа довољно информација о структури буџета, начину прикупљања и трошења средстава, на званичној интернет страници Министарства 2015, 2017. и 2018. године.²

У 2018. години је додатно унапређен обухват републичког буџета тиме што је од јануара у Информациони систем извршења буџета – ИСИБ, интегрисано је још 73 индиректних корисника буџетских средстава - установе за извршење кривичних санкција и установе културе, а обуке су спроведене ради успешног укључења додатних корисника у ИСИБ од наредне године.

Један од идентификованих приоритета ПРУЈФ је даље унапређење управљања јавним инвестицијама. Влада је, 27. јуна 2017. године усвојила Уредбу о садржају, начину припреме и процене, као и о праћењу спровођења и извештавању о спровођењу капиталних пројеката, која се примењује од 2018. године. Процент буџетског извршења капиталних пројеката у 2018. години износи око 85%. У марту 2018. године, усвојен је Правилник о садржини, роковима и поступку достављања инвестиционе документације за капиталне пројекте. Следи даље усаглашавање законодавног оквира који ће бити

² <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2018/Gradjanski%20vodic%20kroz%20budzet%202018.pdf>

основа за спровођење методологије путем новог система управљања капиталним инвестицијама - *PIM* система. У наредном периоду, приоритет је, свакако, даље унапређење управљања јавним инвестицијама и спровођење адекватне анализе о учинку буџетских програма.

У 2018. години је покренут процес јачања веза између јавних политика и средњорочног оквира расхода, који ће бити даље унапређен. Усвајање Закона о планском систему 19. априла 2018. године је предуслов за усвајање Уредбе о методологији за средњорочно планирање³. Координација планирања и програмирања спољне помоћи са буџетским календаром и даље остаје као изазов, узимајући у обзир да стране владе имају своју динамику припремања буџета.

Остварен напредак у оквиру Стуба III

У 2018. години, настављен је тренд повећања учешћа редовне наплате пореза у односу на укупне пореске приходе процењене у буџету, тако да је у 2018. години тај проценат износио 96,5%. Програм трансформације Пореске управе је ревидиран и припремљен је нови Акциони план за период 2018-2023, којим је предвиђено раздвајање основних и споредних активности које обавља Пореска управа, што ће бити подржано посебним организационим структурама, пословним плановима, управљачким структурама и линијама извештавања, чија имплементација је у току. У циљу успостављања адекватних веза између различитих база података у оквиру Пореске управе и Пореске управе и других регистрационих система остварен је напредак кроз: успостављање новог система за редовну и принудну наплату и пореско рачуноводство, који је централизован и омогућава аутоматизоване процесе пореске наплате за запослене у Пореској управи (систем пружа могућност да се пословни процес наплате прати од опомене до наплате пореског дуга на униформан начин уз аутоматизацију сваког корака у пословном процесу) и у потпуности је успостављен ЦЕПОП⁴ систем за забрану измене регистрационих података преко АПР-а док је пореска контрола у току и који омогућава да се уколико почне пореска контрола од стране Сектора за контролу или пореске полиције да се не могу мењати регистрациони подаци док се не заврши контрола. Удружени напори уложени су ради повећања добровољног поштовања пореских прописа кроз промену законодавства, унапређење капацитета и подизање нивоа разумевања, систем управљања ризицима је побољшан и настављен је интензиван развој интегрисаног система ИТ, са циљем увођења електронских услуга за пореске обвезнике.

³ Народна скупштина Републике Србије усвојила је 19. априла 2018. године Закон о планском систему Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 30/2018)

⁴ Централна евиденција привремених ограничења права лица регистрованих у Агенцији за привредне регистре

У току је модернизација Управе царина у неколико важних области, укључујући управљање ризицима и мере против корупције, као и модернизација Царинске лабораторије. Уз помоћ пројекта „Стварање услова за јачање капацитета Царинске лабораторије“ Управе царина припремљени су: нацрт Акционог плана са активностима које треба спровести у будућности (правни оквир Царинске лабораторије, организациона и функционална структура, потребна инфраструктура, потребна набавка опреме и обука запослених) и дефинисање захтева за будући простор Царинске лабораторије. У 2018. години, 10 кандидата запослених у Царинској лабораторији успешно је прошло обуку која се односи на упознавање са захтевима стандарда за рад у лабораторији (стандард SRPS ISO/IEC 17025:2006). Управа царина прати активности унапређења мера против корупције кроз преговарачко поглавље 23.

Тренд смањења јавног дуга у БДП-у настављен је и у 2018. године и, према прелиминарним подацима, учешће јавног дуга опште државе у БДП-у је на крају децембра 2018. године износило 54,5% што је за око 14,3 процентна поена мање у односу на 2016. годину. У 2018. години, завршена је израда софтвера за управљање јавним дугом, који ће помоћи у унапређењу рада Управе за јавни дуг и учињен је напредак у развоју тржишта хартија од вредности на локалном нивоу, ка увођењу система примарних дилера, у складу са препорукама ММФ-а из 2018. године које предвиђају фазни приступ у овом процесу. Предстоји даље унапређење софтвера за управљање јавним дугом, уз развој и примену методологије за спровођење анализе дугорочне одрживости јавног дуга.

У првој половини 2018. године, проценат наручилаца који објављују планове набавки на Порталу јавних набавки износи 88,2%. У области јавних набавки, значајан напредак је учињен кроз развој примарног и секундарног законодавства које је потпомогло унапређење транспарентности и ефикасности процедура за јавне набавке. Даља хармонизација са правним тековинама ЕУ очекује се 2019. године усвајањем новог Закона о јавним набавкама, а планирано је и усвајање Стратегије за развој система јавних набавки 2019-2022. године.

Остварен напредак у оквиру Стуба IV

Највећи напредак у домену финансијске контроле јавних средстава остварен је усвајањем стратешког оквира - Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС за период 2017-2020, у мају 2017. године. Сектор - Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ) наставља да обезбеђује обуке за буџетске кориснике, развија софтвер и израђује извештаје у овој области, као и унапређује методолошке

приручнике и смернице у складу са најбољом међународном праксом. Крајем 2018. године, ЦЈХ је иницирала процес пребацивања обука за ФУК и ИР на Националну академију за јавну управу (НАПА), који још увек траје.

ЦЈХ је, и у 2018. години, пажљиво пратила капацитете буџетских корисника. **До краја 2017. године**, на централном нивоу, успостављена је интерна ревизија са 296 систематизованих ревизорских позиција у 83 институције корисника јавних средстава, од којих је 243 попуњено. **Ревизија је успостављена у свих 18 министарстава и три фонда обавезног социјалног осигурања.** На нивоу територијалних аутономних јединица и локалне самоуправе, функција интерне ревизије је успостављена у 100 јединица, са 204 систематизоване и 154 попуњене позиције интерног ревизора.

Управљање неправилностима и координација против превара у поступању са средствима ЕУ релевантна је и важна, како за интересе Републике Србије, тако и Европске комисије. Стратегија за борбу против неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ за период 2017-2020. (Стратегија за сузбијање неправилности и превара) је припремљена и усвојена 2017. године. Изменама Закона о буџетском систему из децембра 2018. године у члану 2. „Дефиниције“ додата је, под тачком 47а, дефиниција административних провера⁵⁾.

Уредба о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције је усвојена крајем октобра 2017. године. У новембру 2018. године донет је Правилник о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора, односно контроле на основу процене ризика и посебним елементима програма инспекцијског надзора, односно контроле из делокруга буџетске инспекције, и додатно ојачани капацитети Буџетске инспекције. Припремљен је предлог законодавног оквира за реинституционализацију Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ.

Остварен напредак у оквиру Стуба V

У складу са ПРУЈФ, обим и квалитет извештавања о извршењу буџета и фискалних извештаја су побољшани. У складу са планираним роковима, Управа за трезор извршила је сва потребна прилагођавања пословних процеса и организационих промена. Такође, обезбедила је техничке услове за укључивање нових индиректних буџетских корисника у систем извршења републичког буџета. **У 2018. години, у систем извршења буџета**

⁵⁾ „47а) Административне провере су радње провера, службених контрола, надзора и других мера ради утврђивања природе неправилности у циљу заштите финансијских интереса Европске уније, а самим тим и финансијских интереса Републике;“

Управе за трезор укључено је додатних 73 индиректних корисника буџетских средстава, (установе за извршење кривичних санкција, Фонд солидарности, Социокономски савет и установе културе). Током 2018. године, спроведена је припрема за 209 индиректних буџетских корисника-установа социјалне заштите, којима је надређен директни буџетски корисник Министарство за рад, бораčka и социјална питања, ради увођења у систем извршења буџета од 1. јануара 2019. године. Укључивање индиректних корисника буџетских средстава у информациони систем извршења буџета – ИСИБ, омогућава бољу контролу измиривања обавеза у оквиру планиране потрошње, што је један од кључних циљева ПРУЈФ, као и побољшању квалитета извештавања о извршењу буџета.

Праћење и извештавање о неизмиреним обавезама је побољшано проширивањем РИНО система на трансакције између јавних предузећа почев од јануара 2016. године. У циљу унапређења система праћења издатих рачуна и успостављања боље контроле над измирењем финансијских обавеза, **Управа за трезор је успоставила Централни регистар фактура** који доприноси ефикаснијем праћењу преузимања и измиривању обавеза у оквиру рокова дефинисаних законом, смањењу броја закаснелих уплата и побољшању планирања и управљања јавним средствима. Закон о изменама закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама предвиђа обавезу важећу од 1. марта 2018. године за регистровање фактура и других захтева за плаћање издатих од стране поверилаца у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и пословних субјеката или између субјеката јавног сектора, где су субјекти јавног сектора дужници у Централном регистру фактура. Највећи изазов у овој области је успостављање адекватних структура ИТ. Осим капацитета Управе за трезор Министарства финансија, неопходно је побољшати и капацитете буџетских корисника како би могли да се прилагоде новим захтевима и стандардима.

Остварен напредак у оквиру Стуба VI

У циљу обезбеђивања стабилних јавних финансија, неопходно је обезбедити ефикасан спољни надзор и системе праћења, укључујући строга правила о извештавању и транспарентности.

Значајан напредак је остварен у раду Државне ревизорске институције (ДРИ) кроз: повећање броја и квалитета ревизорских производа; број ревизора и покривеност субјеката ревизије; кроз спровођење смерница ревизије, дајући потврду Народној скупштини и грађанима Републике Србије да се јавна средства троше ефикасно и економично. Државна ревизорска институција је објавила 221 од 247 планираних ревизорских производа у 2018. години. У корак са изменама *ISSAI* стандарда, у складу са *ISSAI* 4000 – Стандард за ревизију правилности пословања, током 2018. године,

ДРИ је усвојила посебан Приручник за ревизију правилности пословања, као и Инструкцију за израду извештаја о ревизији правилности пословања. Такође, ДРИ је у 2018. години, започела са спровођењем засебних ревизија правилности са фокусом на области у којима су утврђени највећи ризици, тј. где може да се да највећи допринос. Од укупног броја објављених ревизорских производа, примењујући претходно наведени приручник, 58 је извештаја о ревизији правилности пословања. Почетком 2018. године, израђени су Политика и Акциони план за увођење и спровођење стандарда везаних за квалитет ревизије. У 2018. години је усвојен Приручник за уверавање у квалитет и контролу квалитета и утврђене политике за уверавање у квалитет и контролу квалитета (Приручник 1. део) и донете су процедуре за уверавање у квалитет и контролу квалитета (Приручник 2. део).

Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине успоставио је Пододбор за разматрање извештаја о обављеним ревизијама ДРИ 2015. године, а прва седница са новим чланством одржана је у септембру 2016. године. Ради побољшања сарадње ове две независне институције, у августу 2017. године, усвојене су Смернице за разматрање извештаја ДРИ о обављеним ревизијама корисника јавних средстава. Одбор је и у 2018. години наставио са активностима везаним за разматрање извештаја ДРИ у јединицама локалне самоуправе у циљу промовисања одговорности, транспарентности и ефикасности у трошењу јавних средстава и ширења свести о значају контролне функције Народне скупштине. Одбор је заједно са представницима Државне ревизорске институције, одржао две седнице ван седишта – у Суботици и Лесковцу, на којима су представљени извештаји ДРИ.

Спровођење ПРУЈФ је било успешно. Узимајући у обзир да је Програм припремљен 2015. године са амбициозним Акционим планом, који покрива целокупан период трајања Програма, те да је реализација највећег броја мера и активности планирана у прве две године реализације ПРУЈФ, постало је јасно да ревизија Акционог плана и Програма за период 2019-2021. године може додатно унапредити квалитет документа додавањем нових елемената или ревизијом постојећих и уз продужење Акционог плана за годину дана, чему је посвећен кључни напор током 2018. године. Измене су углавном усмерене на ажурирање активности, правилан избор и боље дефинисање индикатора, као и поуздану процену трошкова.





4 Стуб I

Одрживи средњорочни макрофискални и буџетски оквир

Мера 1

УНАПРЕЂЕЊЕ КРЕДИБИЛИТЕТА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРОГНОЗА

Кључни резултати у претходном периоду:

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

Напредак у 2018. години

За потребе јачања административних капацитета Управе царина за спровођење обавеза из преговарачког поглавља 33, односно израде прве симулације извештавања о Традиционалним сопственим средствима ЕУ спроведена је радионица у периоду 14-16.11.2018. године. Уз техничку помоћ *GIZ*-а и представника царинске администрације Хрватске 16 царинских службеника након радионице спровело је израду Анекса Упитника који се односи на процену способности Републике Србије да испуни административне услове у области сопствених средстава ЕУ. Директор Управе царина је у 2018. години успоставио Техничку радну групу за спровођење обавеза из поглавља 33.

Финансирање мере

Спроведене обуке су финансиране од стране *GIZ* пројекта за РЈФ.

Кључни изазови

- Јачање административних капацитета Управе царина за управљање традиционалним сопственим средствима.

Планирано у наредном периоду

Постојећи капацитети су адекватни за припремну фазу успостављања система координације и управљања сопственим средствима ЕУ. До датума приступања Европској унији, Република Србија ће наставити јачање административних капацитета у циљу успостављања ефикасног система за обрачун и плаћање сопствених средстава. У 2019. години, планирано је да се започну активности анализе правног оквира и административних капацитета за потпуну примену прописа ЕУ за традиционална сопствена средства као и да се опочну активности на спровођењу специфичних обука цариских службеника за управљање традиционалним сопственим средствима ЕУ.



5 Стуб II

Планирање и буџетирање јавних расхода

Мера 2

УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА

Кључни резултати у претходном периоду:

- Унапређен обухват републичког буџета пружа бољу основу и поузданије информације о извршењу буџета на основу којих Сектор буџета Министарства финансија прецизније планира расходе индиректних буџетских корисника;
- У систем извршења буџета Управе за трезор укључени су додатни индиректни буџетски корисници;
- Значајан напредак је остварен укључивањем пројектних зајмова у Закон о буџету за 2017. годину, као и припремањем финансијских планова јавних предузећа истовремено са буџетом РС;

Напредак у 2018. години

Од 01. јануара 2018. године, у Информациони систем извршења буџета – ИСИБ, интегрисано је још 73 индиректна корисника буџетских средстава (установе за извршење кривичних санкција, Фонд солидарности, Социоекономски савет и установе културе). Дакле, до сада их је укупно укључено 320 од 2016. године.

Током 2018. године, спроведене су припреме и обуке за 209 индиректних буџетских средстава (Установе социјалне заштите), ради увођења у ИСИБ од 01. јануара 2019. године.

Финансирање мере

Активности се финансирају из средстава буџета Републике Србије и уз подршку ММФ-а и Светске банке.

Кључни изазови

- Унапређење процеса планирања прихода и расхода индиректних буџетских корисника на основу информације о извршењу њихових прихода и расхода.
- Административни и технички капацитети индиректних буџетских корисника који се повезују са системом извршења буџета. У циљу превазилажења ових изазова, Управа за трезор пружа континуирану подршку корисницима.

Планирано у наредном периоду

У 2019. години, Министарство финансија ће наставити да проширује обухват индиректних буџетских корисника укључујући и преостале кориснике који су тренутно изван информационог система за извршење буџета, односно у 2019. години укључене су установе социјалне заштите и индиректни корисници Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања 2019. години, Управа за трезор Министарства финансија ће укључити у информациони систем за извршење буџета 209 индиректних корисника буџетских средстава (Установе социјалне заштите).



Мера 3

ДАЉА ПРИМЕНА ВИШЕГОДИШЊЕГ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА НА СВИМ НИВОИМА ВЛАСТИ

Кључни резултати у претходном периоду

- Све више се повећава усклађеност структура програмског буџета буџетских корисника са Упутством за израду програмског буџета које издаје Министарство финансија, Сектор буџета, и то:

Показатељ учинка	2015	2016	2017
Процент усклађености програмских структура буџетских корисника са Смерницама за израду програмског буџета	61%	82%	85%

- Унапређено је Упутство за израду програмског буџета;
- Унапређена је програмска структура;
- Извештавање засновано на учинку започело је 2017. године;
- Буџетски информациони систем (BIS) за израду буџета развијен је 2016. године и успешно тестиран у току 2017. године;
- Грађански буџет је израђен и објављен;
- Транспарентност буџета је проширена увођењем законске обавезе објављивања програмских информација и извештавања о постигнутом учинку на интернет страницама корисника буџета.

Напредак у 2018. години

Током 2018. године, у сарадњи са Службом за управљање кадровима и Националном академијом за јавну управу, одржане су обуке за буџетске кориснике из области припреме програмског буџета и извештавања о учинку програма и унапређени су капацитети државних службеника за израду програмског буџета и извештавање о учинку програма.

Финансирање мере

Законом о буџету Републике Србије за 2018. годину, планирана су средства у износу од 3,5 милиона динара за израду модула за праћење и извештавање о учинку програма. Ова средства нису потрошена, јер јавна набавка није реализована. Зато је то кључни изазов у наредном периоду.

Кључни изазови

Успешно спровођење јавне набавке за унапређење система за припрему буџета (БИС) кроз развој нових модула.

Планирано у наредном периоду

- Побољшање система ИТ / развијање нових модула за праћење и извештавање о учинку програма буџета;
- Јачање капацитета Сектора буџета и буџетских корисника у области програмског буџета;
- Развијање нове методологије за управљање јавним инвестицијама.



Мера 4

УНАПРЕЂЕЊЕ ПЛАНИРАЊА КАПИТАЛНИХ ПРОЈЕКТА

Кључни резултати у претходном периоду

- Влада је 27. Јуна 2017. године усвојила Уредбу о садржају, начину припреме и процене, као и о праћењу спровођења и извештавању о спровођењу капиталних пројеката;
- Процент буџетског извршења капиталних пројеката у 2017. години је 74,5%.

Напредак у 2018. години

Уредба о садржају, начину припреме и процене, као и о праћењу спровођења и извештавању о спровођењу капиталних пројеката почела је да се примењује од 1. јануара 2018. године.

У марту 2018. године, усвојен је Правилник о садржини, роковима и поступку достављања инвестиционе документације за капиталне пројекте.

Процент буџетског извршења капиталних пројеката у 2018. години је око 85%.

Финансирање мере

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

Кључни изазови

У наредном периоду, планирано је успостављање методологије и усклађивање правних прописа. Почетком фебруара 2019. године, експертски тим Светске банке је дао предлог нове методологије за управљање капиталним инвестицијама. Средином фебруара, формирана је Радна група за хармонизацију методологије, која има за циљ да усагласи методологију предложену од стране Светске банке са постојећим домаћим методолошким решењима и праксом.

Планирано у наредном периоду:

- Усклађивање Уредбе о капиталним пројектима и законодавног оквира са новом методологијом;
- По доношењу јединствене-хармонизоване методологије приступиће се измени Уредбе о капиталним пројектима;
- Током прве половине 2019. године, поставиће се основа за израду информациони систем за управљање капиталним пројектима (ПИМИС), након чега би се приступило његовом развоју;
- У другој половини 2019. године, приступиће се јачању организационих капацитета у оквиру Министарства финансија, који би се бавили управљањем капиталним пројектима и пружали техничку подршку Комисији за капиталне инвестиције.



Мера 5

УНАПРЕЂЕЊЕ БУЏЕТСКОГ ПЛАНИРАЊА

Кључни резултати у претходном периоду

- Израђени су Секторски средњорочни оквири расхода за сектор Реформе јавне управе и за области Образовања и Интегрисаног управљања границом.

Напредак у 2018. години

Усвајањем и ступањем на снагу Закона о планском систему Републике Србије, постигнут је значајан напредак у реализацији мере 5, што представља добру основу за правовремено спровођење преосталих активности. Закон о планском систему Републике Србије примењује се од 29. октобра 2018. године.

Успешно је спроведена процедура јавне набавке Републичког секретаријата за јавне политике (РСЈП) за потребе израде и имплементације Јединственог информационог система за планирање и праћење спровођења јавних политика (ЈИС). ЈИС је постао оперативан за унос и извештавање о документима јавних политика од 1. јануара 2019. године. С тим у вези, РСЈП је у сарадњи са *COMTRADE*-ом организовао обуке за тренере (14. децембра 2018. године) и органе државне управе за коришћење ЈИС-а (21. децембра 2018. године).

Предлог уредбе о методологији за израду средњорочних планова достављен је крајем октобра 2018. године органима државне управе ради прибављања мишљења. Сва мишљења органа државне управе су добијена и Предлог уредбе је, сходно томе, додатно унапређен.

Финансирање мере

Трошкови активности спроведених у оквиру мере 5 укључују редовне трошкове из државног буџета. Додатна средства обезбеђена су кроз пројекат финансиран из *IPA2011* “Реформа координације политика Владе“ у укупном износу од 1.860.400 ЕУР, подршку ММФ-а, Агенције за међународни развој Сједињених Америчких Држава (*USAID*) - Пројекта за боље услове пословања (*BEP*) и *GIZ* пројекта „Реформа јавне управе.“ Ради успостављања јединственог информационог система за планирање и праћење спровођења јавних политика који ће обухватити: Акциони план за спровођење програма Владе, докумената јавних политика, Информациони систем за планирање и извештавање о раду Владе и средњорочне планове, опредељено је, из републичког буџета за 2018. годину, 15.492.959,58 динара.

Кључни изазови

Припрема методологије за израду средњорочног оквира расхода сектора и израда средњорочног оквира расхода за два нова сектора.

Планирано у наредном периоду:

- Основу за повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода треба успоставити до краја 2019. године;



- Успостављање оперативности Јединственог информационог система за планирање и праћење спровођења јавних политика у сегменту који се односи на унос средњорочних планова 1. јуна 2019. године, с обзиром да су обвезници средњорочног планирања дужни да почну израду средњорочног плана у складу са Законом о планском систему Републике Србије почев од средњорочног плана за 2020. годину;
- Спровођење обука државних службеника за Средњорочно планирање у сарадњи са Националном академијом за јавну управу.

Мера 6

УНАПРЕЂЕЊЕ ОПЕРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА ЗА КООРДИНАЦИЈУ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА И ПЛАНИРАЊЕ БУЏЕТА

Кључни резултати у претходном периоду

- Јачање административних капацитета Сектора буџета Министарства финансија, који је постигао стопу запослености од 70% систематизованих радних места;
- Унапређење аналитичких вештина државних службеника ради јачања капацитета за потребе планирања и буџетирања стратешких и оперативних планова.

Напредак у 2018. години

У оквиру извештајног периода континуирано се радило на јачању административних капацитета Сектора буџета Министарства финансија.

Током 2018. године, РСЈП је, у сарадњи са НАПА, спровео обуке на следеће теме: Анализа ефеката прописа – пут до квалитетних прописа, Акциони план за спровођење програма Владе (АПСПВ), Јачање аналитичких вештина, Јавне политике - креирање, спровођење и анализа ефеката, Управљање јавним политикама, Израда докумената јавних политика, Праћење спровођења и вредновање у процесу управљања јавним политикама, Обука ИТ стручњака за коришћење, администрирање и обучавање других корисника за рад у Јединственом информационом систему за планирање и праћење спровођења јавних политика и Обука органа државне управе за коришћење, администрирање и обучавање за рад у Јединственом информационом систему за планирање и праћење спровођења јавних политика (ЈИС).

С тим у вези, током 2018. године, одржано је 18 обука и обучено је укупно 236 државних службеника и руководиоца.

Финансирање мере

Обуке које су реализоване за Сектор буџета организовали су и финансирани *USAID* и *GIZ*.

Кључни изазови

Проналазак начина за смањење флукуације запослених у Сектору буџета и задржавања обученог и квалитетног кадра.

Планирано у наредном периоду

- Очекује се да ће у наредном периоду бити предузети одговарајући кораци како би се изменила и допунила Уредба о начелима унутрашњег уређења и систематизације радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе. Сврха ове промене је стварање предуслова за увођење обавезе органа државне управе да организују студијско аналитичке послове израде докумената јавних политика и средњорочног планирања. То ће довести до бољег планирања јавних политика и организовања одговарајућих обука, што представља предуслов за потпуно спровођење ове мере.
- Припрема и успостављање ПИМИС (нови Информациони систем који ће помоћи при управљању јавним инвестицијама).
- Успостављање оперативности Јединственог информационог система за планирање и праћење спровођења јавних политика у сегменту који се односи на унос средњорочних планова 1. јуна 2019. године,
- Јачање капацитета Одељења буџета - Сектор буџета Министарства финансија, како би се спровела нова методологија управљања јавним инвестицијама.
- Развијање *online* Грађанског буџета.



6 Стуб III

Ефикасно и ефективно извршење буџета

Мера 7

ПОБОЉШАЊЕ НАПЛАТЕ ПРИХОДА

Кључни резултати у претходном периоду:

- Добровољна наплата пореза у 2017. години достигла је ниво од 96% укупне (добровољне) наплате пореза од укупног пореског прихода процењеног у националном буџету;
- Током 2017. године ревидиран је Програм трансформације Пореске управе и припремљен је Акциони план за период 2018-2023. године;
- Одбор за трансформацију је усвојио Стратегију за пружање услуга пореским обвезницима у децембру 2016. године;
- У августу 2017. године формализовано је Одељење за стратешке ризике и Сектор за пружање услуга пореским обвезницима и едукацију чиме се пружа подршка и стимулишу се порески обвезници на законито измиривање пореских обавеза;
- Систем управљања ризиком је побољшан, у складу са *TADAT* препорукама.

Показатељ учинка	2014	2016	2017	2018
Процент учешћа укупне редовне наплате пореза у односу на укупне пореске приходе процењене у буџету	85%	86%	96%	96.5%
	2014	2015	2016	2017
Повећање наплате прихода (које прикупља Управа царине) као% БДП-а ⁶	9,56%	9,63%	9,81%	11,17%

- У 2017. години, усвојени су плански документи за развој царинске службе до 2020: План развоја царинске службе РС за период 2017-2020 године и Акциони план за спровођење Плана развоја царинске службе РС⁶.

⁶ Услед спроведене ревизије БДП од стране РЗС дошло је до измене вредности серије без измене очекивања индикатора <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13484>

- Систем *ERIAN*⁷⁾ за контролу транзитних процедура националног (НТ) и заједничког транзита (Т1, Т2, Т-), спроведен кроз NCTS (Нови компјутеризовани транзитни систем), успостављен је од фебруара 2016. године.

Постигнуто у 2018. години

У 2018. години, настављен је тренд повећања учешћа редовне наплате пореза у односу на укупне пореске приходе процењене у буџету, тако да је у 2018. години тај проценат износио 96,5%.

Програмом Трансформације Пореске управе предвиђено је раздвајање основних и споредних активности које обавља Пореска управа, што ће бити подржано посебним организационим структурама, пословним плановима, управљачким структурама и линијама извештавања. Ангажовани су спољни консултанци како би анализирали радне процесе и захтеве у погледу ресурса за сваки пословни ток, развили одговарајуће организационе и управљачке структуре и обезбедили смернице за спровођење нових аранжмана. Фаза анализе у оквиру пројекта „Раздвајање основних од споредних активности“ са консултантском кућом *Pricewaterhouse Coopers (PwC)* је завршена и на XV Одбору за спровођење Програма трансформације, 15. јануара 2019. године, усвојен је финални извештај *PwC*-а. Консолидовање основних функција Пореске управе на мањем броју локација је такође реформски циљ у оквиру Програма трансформације. Пореска управа је одредила 37 филијала које ће задржати у првом кругу консолидације основних активности. Сачињен је План имплементације организационе трансформације Пореске управе Републике Србије за 2018. и први квартал 2019. године који предвиђа нову пословну мрежу и организацију Централне и филијала. Следећа фаза је обједињавање основних пореских функција у мањим организационим јединицама и планирана је до краја јуна 2019. године, а предвиђено је да наставак процеса консолидације траје до 2023. године.

У току прве половине 2018. године, спроведен је пилот пројекат формирања великих тимова за контролу, спајањем јединица за контролу на терену. Током маја 2018. године извршена је анализа резултата рада инспектора теренске контроле. У току је анализа рада контроле за првих 6 месеци 2018. године и стопе успешности контрола базираних на Плану поштовања пореских прописа за 2018. годину. Извршена је анализа изводљивости специјализације инспектора по делатностима и анализа изводљивости специјализације инспектора по пореским облицима.

У циљу успостављања адекватних веза између различитих база података у оквиру Пореске управе и између Пореске управе и других регистрационих система, остварен је напредак кроз:

⁷⁾ *ERIAN* је експертски систем-модул чији је основни циљ да обезбеди *on-line* евалуацију декларација које се обрађују у систему процеса декларисања у складу са спецификацијама модела (профила) ризика, сачињеног од стране аналитичара ризика у *ERIAN* централној архиви профила ризика



- **Успостављање новог система за редовну и принудну наплату и пореско рачуноводство.** Систем је централизован и омогућава аутоматизоване процесе пореске наплате за запослене у Пореској управи. Систем пружа могућност да се пословни процес наплате прати од опомене до наплате пореског дуга на униформан начин уз аутоматизацију сваког корака у пословном процесу. Крајем 2018. године, апликација је пуштена у продукцију свим филијалама Пореске управе, тако да се сада све радње везане за наплату и рачуноводство обављају кроз апликацију чиме је процес наплате, почев од доношења опомене па на даље, знатно убрзан, а уједно је и олакшан рад филијалама нарочито у оним сегментима који су им претходно трошили највише времена, попут доношења репрограма и сл. Такође, применом нове апликације стање дуга ће бити евидентирано на правилнији начин, односно измештање дуга појединих обвезника у ванкњиговојству евиденцију вршиће се знатно ефикасније. Ефекти примене нове апликације ће се видети у будућем периоду.
- **У потпуности је успостављен ЦЕПОП⁸⁾ систем за забрану измене регистрационих података преко АПР-а док је пореска контрола у току.** Систем омогућава да се, уколико почне пореска контрола од стране Сектора за контролу или пореске полиције, не могу мењати регистрациони подаци док се не заврши контрола.

Формирањем посебног Сектора, који је у функцији пружања услуга, створен је организациони и функционални оквир за помоћ и стимулисање пореских обвезника на законито измиривање пореских обавеза. Управо формирање Сектора за пружање услуга пореским обвезницима показује јасну намеру Пореске управе за успостављање клијентског и правичног односа са пореским обвезницима. Формирањем Сектора уведена је пракса обиласка новорегистрованих пореских обвезника у циљу упознавања истих са њиховим правима и обавезама.

У сарадњи са Министарством просвете, у основним школама реализована је фискална едукација младих кроз „Порески час“, како би се развила пореска култура. „Порески час“ пратило је близу 1.500 ђака у 16 основних школа у Србији.

Такође, Сектор је припремио едукативни материјал у виду штампаних брошура и флајера који пружају пореским обвезницима све потребне информације у циљу подизања нивоа добровољног поштовања пореских прописа.

Због великог успеха првог циклуса наградне игре „Узми рачун и победи“, реализованом у првом кварталу 2017. године, у којем је учествовало готово 40% грађана и послато више од 85 милиона рачуна и слипова, Влада Србије одлучила је да заједно са НАЈЕД-ом организује нови циклус наградне игре „Узми рачун и победи 2018“. Наградна игра се реализује као део шире медијско-едукативне кампање у оквиру проглашења 2018. за годину борбе против сиве економије и једна је од кључних мера Националног

⁸⁾ Централна евиденција привремених ограничења права лица регистрованих у Агенцији за привредне регистре

програма за сузбијање сиве економије. За време трајања наградне игре грађани су послали 107.322.950 фискалних рачуна и слипова односно 10.732.295 коверата. У мају 2018, у наградној игри учествовало је 41% становништва (24% лично, 17% преко чланова породице) по чему је ова наградна игра међу најуспешнијим у Европи.

Током трајања наградне игре уочена је већа спремност грађана да укажу на случајеве пословања мимо прописа. Подаци Пореског аларма показују да су грађани у периоду од јануара до априла 2018. поднели за 13% више пријава него у истом периоду претходне године. Циљ је подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије, стимулације безготовинског плаћања као инструмента сузбијања сиве економије, јачање пореске културе и мотивације грађана и привреде за поштовање прописа.

На шалтеру “Ваш порезник” грађани и порески обвезници, у непосредном контакту са пореским службеницима, могу добити различите информације у вези са применом пореских закона, помоћ при попуњавању пореских пријава, стручну помоћ при попуњавању различитих врста захтева и др. У 2018. години пружено је укупно 922.792 услуга од чега је највише информација у вези са применом прописа, помоћ при попуњавању пореских пријава, образаца, захтева и сл., појашњења решења/опомена, издавања аналитичких картица рачуна јавних прихода, пријема захтева за издавање уверења о плаћеном порезу.

У 2018. години уз подршку пројекта „Реформа јавних финансија и Агенда 2030“ који спроводи Немачка развојна агенција-а реализоване су обуке:

1. „Примена МСФИ у рачуноводству пољопривреде“ за 189 полазника;
2. „Основна обука из рачуноводства“ за 92 полазника;
3. „Дидактичка обука“ за 13 полазника;
4. „Трансферне цене“ за запослене у Центру за велике пореске обвезнике за 33 полазника;
5. „Методе истраге пореских кривичних дела“ за 51 полазника пореске полиције.

Европска комисија је у Извештају о напретку за 2018. годину, у оквиру преговарачког поглавља 29 – „Царинска унија“, констатовала да је Србија на добром нивоу припремљености у области царинске уније и да је извештан напредак учињен поједностављивањем неких царинских поступака. Током следеће године, Србија треба пре свега да: додатно надогради царински систем обраде укључивањем управљања ризиком и додатно унапреди ИТ систем царинске службе тако да се омогући његова интеграција у систем ЕУ.



⁹⁾ Извештај ЕК за 2018. годину, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf), сmp. 92

У склопу реализације пројекта „Стварање услова за јачање капацитета Царинске лабораторије“ Управе царина припремљен је нацрт Акционог плана са активностима које треба спровести у будућности (правни оквир Царинске лабораторије, организациона и функционална структура, потребна инфраструктура и инвестиције, набавка опреме и обука запослених) и дефинисани су захтеви за будући простор Царинске лабораторије. У 2018. години 10 кандидата запослених у Царинској лабораторији успешно је прошло обуку у трајању од 2 дана која се односи на упознавање са захтевима стандарда за рад у лабораторији, односно тумачење захтева стандарда *SRPS ISO/IEC 17025:2006*.

У оквиру мере „Унапређење мера за борбу против корупције“ која се прати и кроз Акциони план за преговарачко поглавље 23 - Правосуђе и основна права, настављен је рад на јачању капацитета Управе царине. У октобру 2018. године у организацији Министарства унутрашњих послова - Сектор унутрашње контроле, одржана је Обука за спровођење анализе ризика од корупције, којој је присуствовао и један службеник из Одељења за унутрашњу контролу Управе царина.

Финансирање мера

Потребна средства за реализацију активности Пореске управе ревидирана су приликом ревизије АП ПРУЈФ за период 2019-2021.

На основу усвојеног коначног финансијског извештаја за пројекат “Стварање услова за јачање капацитета лабораторије Управе царина Републике Србије” – укупна вредност пројекта је 225.000 ЕУР (95% из буџета ЕУ и 5% национално суфинансирање) уговором из *IPA2013*. Одржане обуке су биле у организацији *GIZ* и *TAIEX*.

Кључни изазови

- У складу са усвојеним Акционим планом Програма трансформације Пореске управе за период 2018-2023. године, у циљу наставка спровођења успешне трансформације Пореске управе и ефективне контроле над главним елементима пореског система и ефикасног управљања ризицима за основне пореске облике, у плану је спровођење прве фазе консолидације до краја јуна 2019. године, уз планирано смањење броја филијала;
- Главни услов за потпуну примену система *ERIAN* на све царински дозвољене поступке од стране Управе царина је увођење аутоматизованих система увоза и извоза *AIS* и *AES* и њихова даља интеграција са *ERIAN* системом. *AIS* и *AES* систем се реализује кроз *IPA2013* пројекат од јуна 2017. године;
- Успешна наплата прихода и одржање високог нивоа наплате царинских дажбина подразумева и континуирано унапређење процеса обезбеђења царинског дуга.

Планирано у наредном периоду

- Пореска управа је у потпуности посвећена наставку спровођења Програма трансформације Пореске управе, идентификацији основних активности Пореске управе и одвајању споредних активности у посебне области рада. Планиране активности Програма захтевају нову организациону структуру Пореске управе, у којој ће основне и споредне активности бити раздвојене;
- До јула 2019. године предвиђено је обједињавање функције администрирања основних пореза на мањем броју локација (37) и наставак процеса обједињавања на највише 12-14 локација до 2023. године;
- Очекује се да ће до 2021. године систем *ERIAN* бити интегрисан са евиденцијом улаза - излаза празних теретних моторних возила, која се евидентира у Информационом систему царинске службе (ИСЦС);
- Планира се припрема предлога за организациону и функционалну структуру Царинске лабораторије, у складу са препорукама пројекта “Стварање услова за јачање капацитета лабораторије Управе царина Републике Србије”. Очекује се да до 2021. године буду израђени модели модернизације Царинске лабораторије;
- Организовање специјализованих обука, као што су напредне обуке за методе царинских истрага у борби против корупције, као и заједничке обуке, које ће поред царинских службеника, обухватити и запослене у тужилаштву и судовима у области примене кривичних пријава, методе прикупљања доказа у преткривичном поступку, са нагласком на корупцију у царини. До краја марта 2019. године, у организацији *GIZ* пројекта „Реформа јавних финансија и Агенда 2030“ на Криминалистичко полицијском универзитету биће реализована обука на којој ће учествовати и десет службеника из Одељења за унутрашњу контролу Управе царина.



Мера 8

УНАПРЕЂЕЊЕ КОНТРОЛЕ ПРЕУЗЕТИХ ОБАВЕЗА И УПРАВЉАЊЕ ГОТОВИНОМ

Кључни резултати у претходном периоду

- Крајем 2017. године усвојене су измене и допуне Правилника о систему извршења буџета Републике Србије и нови информациони систем за извршење буџета (ИСИБ) пуштен у продукцију 01.01.2018. године, чиме су се стекли услови да се у систем за извршење буџета укључе нови индиректни корисници буџетских средстава (ИБК);
- Финансијско планирање за све директне и индиректне кориснике буџетских средстава, укључене у систем за извршење буџета Републике, унапређено је и подигнуто на виши ниво, а надлежним директним корисницима буџетских средстава

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

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

Постигнуто у 2018. години

Све планиране активности реализоване су у претходном периоду па у овој области није било додатних активности у 2018. години.

Финансирање мере

Није било додатних трошкова финансирања.

Мера 9

УНАПРЕЂЕЊЕ КАПАЦИТЕТА ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ДУГОМ

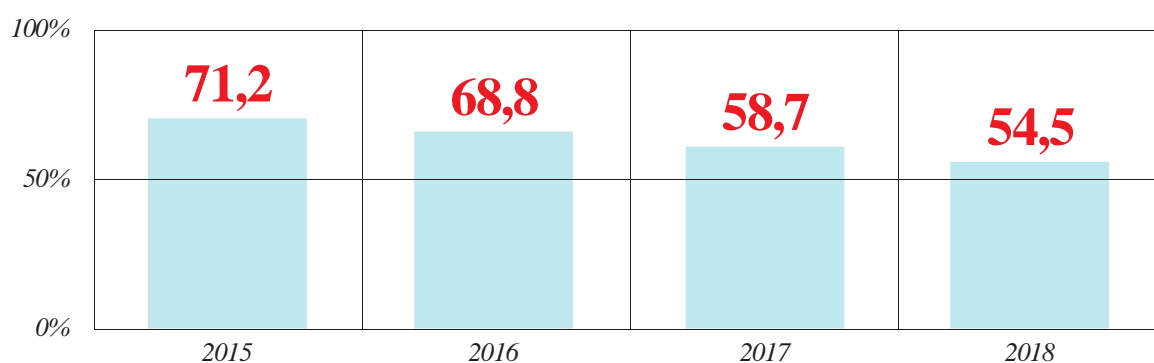
Постигнуто у претходном периоду

- Само у 2017. години, јавни дуг према БДП-у је пао за око 10 процентних поена;
- Капацитети Управе за јавни дуг (УЈД) побољшани су јачањем људских капацитета, учењем на основу искуства најбољих пракси и софтвера за управљање јавним дугом;
- Остварен је велики напредак у повећању просечног доспећа динарских државних хартија од вредности и смањењу трошкова финансирања, што је смањило изложеност ризику рефинансирања;
- Влада Републике Србије је основала Радну групу (РГ) за *ISDA* преговоре 2017. године. Чланови РГ су представници Министарства финансија и Народне банке Србије, а у сарадњи са правним саветницима у преговорима око *ISDA* споразума.

Показатељи учинка	2016	2017	2018*
Јавни дуг/БДП (у %)	68,8	58,7	54,5

* прелиминарни подаци њихови индиректни корисници буџетских средстава.

Учешће јавног дуга (опште државе) Републике Србије у БДП у периоду од 2015. до 2018. године



Показатељи учинка	2015	2016	2017	2018
Годишњи трошкови сервисирања јавног дуга (исплате камата) као удео у БДП-у.	2,9	2,8	2,5	2,1
Просечно време доспећа на динарски дуг (године)	2,1	2,2	2,4	2,4

Постигнуто у 2018. години

Путовања јавног дуга Републике Србије је преокренута од 2016. године. Тренд смањења јавног дуга у БДП-у настављен је и у 2018. години и према прелиминарним подацима учешће јавног дуга опште државе у БДП је на крају децембра 2018. године износило 54,5%, што је за око 14,3 процентна поена мање у односу на 2016. годину.

У 2018. години завршена је израда софтвера за управљање јавним дугом. Током коришћења софтвера уочени су одређени недостаци, те се тренутно ради на њиховом отклањању како би решење било потпуно функционално. Увођење софтвера помоћи ће у превазилажењу оперативних проблема у раду УЈД и унапређењу његових аналитичких капацитета.

Још један важан корак ка даљем развоју тржишта хартија од вредности на локалном нивоу је увођење система примарних дилера. Мисија ММФ, која је одржана у априлу,

мају и октобру 2017. године, извршила је анализу тренутне ситуације увођења система примарних дилера. Препоруке ММФ су достављене у јануару 2018. године и предвиђају фазни приступ у увођењу примарних дилера на аукцијама динарских државних обвезница.

Током 2018. године, након обављених преговора између Преговарачког тима Републике Србије и пословних банака, Влада Републике Србије је усвојила нацрте *ISDA* Оквирних уговора и Прилога, а који су потписани са осам водећих страних пословних банка са адекватним кредитним рејтингом.

Уредба о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавања о реализацији капиталних пројеката, такође обухвата праћење спровођења пројеката финансираних из кредита. Усвајањем Уредбе побољшава се систем праћења и јача координација активности унутар Министарства финансија.

Финансирање мере

За јачање капацитета УЈД уложено је укупно 300.000,00 USD. Потребно је додатних 125.000,00 USD како би се успешно спровеле све активности предвиђене овом мером до 2020. године. Већина средстава потиче од Шведске агенције за међународни развој (*SIDA*), коју имплементира *UNDP*. Средства потребна за даље кораке морају се издвојити из државног буџета, подршке ЕУ (укључујући СБС и комплементарну помоћ) и подршке других билатералних донатора.

Кључни изазови

Највећи изазови за спровођење ове мере су:

- Обезбеђивање средстава за реализацију свих активности;
- Глобални ризици везани за финансијско тржиште, иако су они ван непосредне контроле УЈД, МФ или Владе Србије, али могу утицати на способност да се постигну планирани циљеви.

Планирано у наредном периоду

- Даље активности ће се предузимати како би се наставио развој методологије за спровођење анализа одрживости јавног дуга у циљу финализације до 2020. године кроз надоградњу система ИТ;
- Даље активности на припреми прописа и пратећих аката која ће дефинисати и омогућити увођење система примарних дилера на тржиште хартија од вредности, а уз константну сарадњу са ММФ-ом, ради постизања што већих ефеката на развој тржишта хартија од вредности и уз минимизирање ризика.



Мера 10

УНАПРЕЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРОПИСА И ПРОЦЕДУРА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Постигнуто у претходном периоду

- Развој примарног и секундарног законодавства довео је до повећања транспарентности и ефикасности процедура јавних набавки;
- Сви предуслови за реализацију активности „Спровођење процеса институционалног јачања Управе за јавне набавке, како би се повећао њен оперативни капацитет“, као једине активности која није била реализована, су испуњени;
- Транспарентност у планирању јавних набавки повећана је након промена законодавног оквира који је усвојен 2015. године, увођењем обавезе наручилаца да објављују планове јавних набавки на Порталу јавних набавки.

	2015	2016	2017	2018	2018 ¹⁰
Удео наручилаца који су објавили планове набавки на Порталу јавних набавки у односу на укупан број наручилаца на Порталу	Није доступно	Није доступно	90%	89%	88%
Просечно време за спровођење отвореног поступка јавне набавке (у данима)	77	68	61	63	62
Удео обустављених поступака набавке у укупном броју поступака набавке	13%	11%	10%	10%	8%
Просечан број понуда по поступку набавке	2,6	2,9	2,9	3	2,5

- Делимично усклађивање националног законодавства са релевантним директивама ЕУ је обављено у 2015. години, а даље усклађивање се очекује до средине 2019. године;
- Постигнут је напредак у повећању техничких капацитета ентитета ради ефикаснијег извршења процедура јавних набавки;
- Достигнута је циљана вредност од 2.300 сертификованих службеника за јавне набавке;
- Број обустављених поступака је смањен са 13% у 2014 на 10% у 2017. години, а у првој половини 2018. године је на нивоу од 8%.

¹⁰⁾ Извештај о раду Управе за јавне набавке за прву половину 2018. године, линк: http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji_ujn

Постигнуто у 2018. години

У првој половини 2018. године, проценат наручилаца који објављују планове набавки на Порталу јавних набавки износи 88,2%.

Усвојеним новим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи за јавне набавке, на који је Влада Републике Србије дала сагласност Закључком 05 Број: 110-34/2018 од 11. јануара 2018. године односно Закључком 05 Број: 110-12885/2018 од 10. јануара 2019. године, повећан је број систематизованих извршилаца у Управи за јавне набавке на 38 извршилаца и извршено је функционалне уређење основних и ужих унутрашњих јединица унутар Управе за јавне набавке. Даље институционално јачање Управе за јавне набавке, повећањем броја запослених, биће настављено спровођењем процеса запошљавања (преузимања државних службеника, интерни конкурс, јавни конкурс и сл.) у наредном периоду.

Капацитет за управљање поступцима јавних набавки додатно је унапређен сертификацијом укупно 4236 службеника за јавне набавке, закључно са 31. децембром 2018. године, што показује повећање од преко 80% изнад циљане вредности.

У 2018. години одржано је пет радионица на различите теме, како за представнике Управе за јавне набавке, тако и друге доносиоце одлука у систему јавних набавки. Највећи број радионица је организован уз подршку пројекта „Подршка даљем јачању система јавних набавки у Републици Србији“ (IPA). До краја 2018. године одржано је девет обука за представнике полицијских службеника, тужилаца и судија у области јавних набавки. Обухват обука је био изградња капацитета за ефикасније истраге и санкционисање неправилности у поступцима јавних набавки од стране правосуђа.

Стратегија развоја јавних набавки 2014-2018¹¹ служи као одговарајући стратешки оквир за дугорочни развој система јавних набавки. Тренутно је у току израда Извештаја о спровођењу Акционог плана за 2018. годину, као и израда нове Стратегије развоја јавних набавки 2019-2023. године у вези са којом је одржан и округли сто 20. децембра 2018. године у Београду.

Финансирање мере

Укупно, 40,7 милиона РСД, односно 331.000 ЕУР је планирано да буде уложено у реализацију активности у оквиру мере 10. Реализација ове мере је у једном делу подржана и кроз IPA пројекат „Подршка даљем јачању система јавних набавки у

¹¹ Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији 2014-2018 и Акциони План за примену Стратегије развоја јавних набавки за 2014-2015, усвојена 30. октобра 2014. Акциони план за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2018. годину који је усвојен Закључком Владе РС 05 број: 404-12966/2017 од 28. децембра 2017. године („Службени гласник РС”, број 120/17)

Републици Србији“. Вредност пројекта је 2.234.920,00 EUR. Део пројекта се односи на јачање капацитета кључних институција у систему јавних набавки (једна од активности у оквиру мере 10).

Кључни изазови

Највећи изазови за спровођење ове мере су:

- Даље спречавање корупције у поступцима јавних набавки;
- Унапређење законодавства (даља хармонизација са директивама ЕУ) у циљу повећања конкурентности, ефикасности и транспарентности поступака јавних набавки.

Планирано у наредном периоду

Даље активности које треба предузети у циљу спровођења мере су:

- Доношење новог Закона о јавним набавкама и пратећих подзаконских аката;
- Обука за наручиоце и понуђаче ће се наставити током 2019. године;
- Успостављање новог Портала јавних набавки који ће бити уподобљен новом Закону о јавним набавкама;
- Доношење Стратегије развоја јавних набавки 2019-2023. године;
- Јачање капацитета у Управи за јавне набавке кроз запошљавање нових лица.



7 Стуб IV

Делотворна финансијска контрола

Мера 11

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

Кључни резултати у претходном периоду:

- Припремљена је и усвојена Стратегија Интерне финансијске контроле у јавном сектору за период 2017-2020, са Акционим планом за период 2017-2018. године

Показатељ учинка ¹²	2015	2016	2017
Комплетност законодавног оквира за интерну контролу СИГМА	Није доступан ¹³	Није доступан ¹⁴	3/5
Број извештаја интерне контроле (годишњи извештаји корисника јавних средстава о ФУК и ИР достављени ЦЈХ	1.000	1.097	1.390

Напредак у 2018. години:

Радна група за координацију послова из ИФКЈ основана је 20. децембра 2018. године. Радна група је основана у оквиру Савета за реформу јавне управе и чине је представници ЦЈХ, МДУЛС-а, РСЛП, Сектора буџета МФ, Управе за јавне набавке, Министарства правде и Министарства привреде. Основни задаци Радне групе су координација послова из области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије као и праћење процеса извештавања о успешности спровођења Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС за период 2017-2020. године.

¹² Индикатори преузети из СИГМА извештаја о Принципима управљања јавне управе

¹³ Нови СИГМА показатељ који није доступан за 2015

¹⁴ Нови СИГМА показатељ који није доступан за 2016

Када је реч о унапређењу законодавног оквира у области финансијског управљања и контроле, спроведене су бројне припремне активности.

ЦЈХ је, у сарадњи са Твининг партнером, израдила и објавила на свом сајту:

- Смернице о концепту управљачке одговорности, са идејом да се корисницима јавних средстава помогне да на исправан и свеобухватан начин разумеју концепт управљачке одговорности, као и да се омогући успостављање и развој овог концепта у пракси, у складу са постојећим екстерним и интерним прописима и организационом структуром корисника, како би се што ефикасније остварили циљеви организације;
- Упитник за самооцењивање управљачке одговорности, који представља алат корисницима јавних средстава за сагледавање стања у овој области и пружање смерница за даље унапређење;
- Модел Стратегије управљања ризицима и Смернице за управљање ризицима су ажуриране.

У контексту развоја управљачке одговорности, током 2018. године интензиван је рад на овом пољу. Успостављена је интензивна координација и сарадња са институцијама односно организационим јединицама које су кључне за ову област: МДУЈС, РСЈП и Сектор буџета и укључени су у преговарачку групу за Поглавље 32. Са Твининг партнером се спроводи Пилот пројекат чији је фокус управљачка одговорност у институцијама¹⁵ које су надлежне за прописе којима се регулишу битни елементи управљачке одговорности: МФ, МДУЈС и РСЈП. Кроз Пилот ће бити идентификовани и развијени примери добре праксе, припремљени материјали (методологије и смернице) и идентификоване слабости у садашњој и планираној регулативи и пракси чије отклањање ће бити планирано следећим стратешким документима.

У Закону о буџетском систему од 8. децембра 2018. године уведена је дефиниција која се односи на неправилности, како би се даље разрадио концепт управљања неправилностима. У тој намери, у октобру 2018. године, уз подршку ГИЗ, одржана је радионица под називом: „Развој модела за управљање неправилностима у оквиру система финансијског управљања и контроле у јавном сектору, у складу са захтевима Поглавља 32: Финансијски надзор“, на којој су били присутни представници релевантних институција, као што су: Министарство финансија, Државна ревизорска институција, Управа за јавне набавке, Канцеларија за ревизију средстава ЕУ, Град Београд, Агенција за борбу против корупције, итд.

Током 2018. године, започета је измена Правилника који регулише област финансијског управљања и контроле. Основне измене ће обухватити даљу разраду управљачке одговорности код КЈС, управљања неправилностима, као и предвидети обавезност потписивања и достављања Изјаве о интерним контролама од стране руководиоца КЈС.

¹⁵ НСЗ је такође укључен у Пилот због своје специфичне структуре и величине а и као пример добре праксе.

Током 2018. је у великој мери припремљен нацрт текста Правилника о континуираном стручном усавршавању сертификованих интерних ревизора у јавном сектору.

Крајем 2018. године, се започело са појединачним годишњим прегледом квалитета рада ИР у девет институција КЈС. Преглед контроле квалитета ИР обухвата проверу испуњености прописаних захтева за оснивање јединица за интерну ревизију, обим ревизије, надлежност и вештине интерних ревизора, функционалну и организациону независност интерне ревизије, повељу интерне ревизије и етички кодекс, познавање стандарда интерне ревизије, стратешких и годишњих планова интерних ревизија, примену методологија интерних ревизија, управљање ризицима у оквиру интерних ревизија, интерне контроле квалитета, потребу за обукама и чланствима у професионалним удружењима. Овај преглед је заснован на појединачним прегледима које су извршили запослени у Сектору - Централна јединица за хармонизацију МФ.

Уочене су потребе за унапређењем организационих, техничких и административних капацитета ЦЈХ, како би се подигла функционалност за спровођење свих дефинисаних активности из њене надлежности, и у складу са тим је у децембру 2018. године предложена и одобрена нова систематизација радних места која ће омогућити ЦЈХ проширење својих капацитета, унапређена организациона структура и начин рада ЦЈХ. ФУК и ИР, као основне функције, подељене су на сегменте који се тичу развоја методологије и контроле квалитета. Посебним издвајањем функције контроле квалитета из области ИР и ФУК оснажио се даљи развој ових функција. Додатна јединица специјализована за обуке је у свом делокругу предвидела и пребацивање функције обука са ЦЈХ на Националну академију за јавну управу. Тренутно је у припреми поступак за попуњавање упражњених радних места.

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

ЦЈХ непрекидно ради на промоцији и препознатљивости домена свог рада, па сходно томе врши редовно ажурирање своје интернет странице новим и актуелним документима, прописима као и материјалима за финансијско управљање и контролу и интерну ревизију.

Израђен је и тестиран посебан софтвер у циљу прикупљања годишњих извештаја корисника јавних средстава, усклађен са оперативним потребама за анализом и припремом консолидованих годишњих извештаја. Током 2018. године, спроведена је тест фаза рада софтвера, за око 200 корисника јавних средстава, приликом чега су уочени одређени недостаци, који ће бити отклоњени унапређењем софтвера. Софтвер

треба да омогући корисницима јавних средстава лакше и брже подношење годишњих извештаја ЦЈХ у електронском формату, путем on-line приступа, а ЦЈХ да развије своје извештајне и аналитичке потенцијале.

Поред тога, аналитички приступ, садржај и облик последњег Консолидованог годишњег извештаја побољшан је у сарадњи са *SIGMA* консултантима. Консолидовани годишњи извештај за 2017. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС, усвојен је у септембру 2018. године. ЦЈХ ће и даље наставити са побољшањем система извештавања уз подршку *SIGMA*.

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

Током октобра 2018. године, ЦЈХ је иницирала процес преношења обука за ФУК и ИР у Националну академију за јавну управу (НАПА). Крајем 2018. године, ЦЈХ је припремио прилоге за Програм континуираног стручног усавршавања у оквиру кога ће током 2019. године, која је дефинисана као нулта година НАПА имплементације обука, бити спроведене петодневне обуке за ФУК, као и теоријска и практична обука за добијање сертификата за обављање интерне ревизије у јавном сектору. Осим наведених обука, ЦЈХ је у оквиру НАПА припремила краће обуке намењене руководиоцима свих нивоа које ће, осим стандардних тема ФУК и ИР, предвидети и концепт управљачке одговорности. Поступак измештања обука је још увек у току.

Крајем 2017. године, израђена је Анализа о недостацима која садржи пресек стања у области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору. Реализована је уз помоћ *twinning* пројекта и садржи препоруке за превазилажење уочених слабости и унапређење система ИФКЈ. Анализа је финализирана почетком 2018. године.

Током 2018. године, *UNDP* је наставио подршку ЦЈХ кроз спровођење пројеката финансираних од стране *SDC* и *SECO*. Током 2018. године, ови пројекти су подржали ЦЈХ кроз омогућавање бројних обука и догађаја са циљем унапређења капацитета како запослених у ЦЈХ тако и КЈС. Први део 2018. је прошао у знаку интензивне подршке развоју софтвера као и интернет стране и обогаћивању садржаја за *e-learning* платформу.

Финансирање мере

Већина активности у вези са мером 11 подржана је, поред редовних буџетских средстава, кроз *UNDP* пројекат “Унапређење управљања јавним финансијама” који финансира *SDC*.

Током 2018. године, уложено је око 12.000 USD од стране овог пројекта за учешће на *PEMPAL* конференцији у Бриселу, унапређење званичне интернет странице ЦЈХ и унапређење *e-learning* материјала, као и за израду два банера и видео материјала, који служи као упутство за приступ софтверу за електронско извештавање.

Твининг пројекат Француска – Србија, финансиран од стране ЕУ₁₆ је током 2018. године подржао различите активности ЦЈХ наведене под мерама 11, 12 и 13 у вредности од 416.495,02 евра.

Кључни изазови

- Свеукупно јачање ЦЈХ као покретача промена мора бити опште препознато од стране највишег нивоа руководства; Крајем 2018 ЦЈХ је последњом систематизацијом добила могућност да појача своје капацитете у значајној мери;
- Даље подизање свести кроз: побољшане активности на званичној интернет страници, дистрибуцију промотивног материјала, обуке по мери за финансијско управљање и контролу (ФУК) за кориснике јавних средстава на централном нивоу власти, организацију и учешће на конференцијама;
- У области управљачке одговорности стални изазов представља чињеница да прописи којима се ова област регулише углавном нису у оквиру надлежности ЦЈХ. Због овога ЦЈХ улаже посебне напоре за обезбеђење успешне координације са институцијама и јединицама које су кључне јединицама које су кључне за креирање прописа из ове области (МДУЛС, РСЈП и Сектор буџета МФ).

Планирано у наредном периоду

- Припрема Акционог плана за Стратегију ИФКЈ за период 2019-2020;
- Припрема новог планског документа ИФКЈ за период након 2020. године;
- Даља координација свих носилаца активности у области управљачке одговорности;
- Финализација Пилот пројекта са посебним фокусом на управљачку одговорност;
- Припрема материјала и методолошких смерница у области управљачке одговорности;
- Идентификовање слабости постојеће регулативе и праксе у области управљачке одговорности;
- Континуирана надоградња и ажурирање постојећих методолошких приручника и смерница у складу са најбољом међународном праксом ;
- Унапређење система сертификације интерних ревизора;
- Пребацивање функције обука из ЦЈХ у Националну академију за јавну управу;
- Даље побољшање садржаја и квалитет консолидованих годишњих извештаја о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору РС;





- Измена Правилника и Приручника ФУК како би се ускладио појам управљачке одговорности са принципима доброг управљања, увођење функције управљања неправилностима у оквир ФУК и увођење обавезе достављања Изјаве о унутрашњим конторлама;
- Дефинисати континуирани професионални развој интерних ревизора регулативом;
- Регулисати процену квалитета интерне ревизије корисника јавних средстава подзаконским актом;
- Отклањање проблема у функционисању софтвера;
- Унапређење капацитета ЦЈХ.
- Израда мапе пута за јачање улоге ЦЈХ у процесу реформе јавне управе и концепт управљачке одговорности;

Мера 12

УНАПРЕЂЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ

Кључни резултати у претходном периоду:

- Напредак остварен у области финансијског управљања најбоље се одражава кроз процену кључних елемената ФУК заснованих на *COSO* моделу.

Показатељ учинка ¹⁷	2015	2016	2017
Просечна оцена елемената ФУК система у РС – <i>COSO</i> моделу	67%	69%	79%

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

¹⁷ Извор података је база података ЦЈХ створена на појединачним годишњим извештајима корисника јавних средстава о систему ИФКЈ; У складу са Законом о буџетском систему

Просечна оцена система ФУК свих КЈС у РС за 2015, 2016 и 2017. годину по елементима COSO оквира (у %)

Параметри

Година	Контролно кружење	Управљање ризицима	Контролне активности	Информисање и комуникација	Праћење, надзор и процена	Просек
2015	72	69	66	74	49	67
2016	73	75	67	76	48	69
2017	85	76	77	88	62	79

Табела: Упоредни преглед просечних оцена појединачних елемената ФУК система за 2015. 2016. и 2017. годину¹⁸

Напредак у 2018. години

У 2018. години, настављене су обуке о ФУК, са унапређеним материјалима (презентације и приручници) за обуку (главне теме: увод у финансијско управљање и контролу, интегрисани оквир унутрашње контроле - COSO модел, управљање ризицима, контролне активности, само-оцењивање и извештавање итд.), укључујући и обуке у јединицама локалне самоуправе (градови: Крагујевац, Ниш, Суботица, Крушевац; општина Бечеј).

Подршка руководиоцима корисницима јавних средстава на свим нивоима власти и ФУК координаторима пружена је кроз 16 једнодневних радионица и обука којима је присуствовало око 450 учесника (главне теме: основни принципи ФУК система, управљачка одговорност, израда процедура и документовање пословних процеса, управљање ризицима и израда стратегије управљања ризицима, улога интерне ревизије у систему интерних контрола). Током радионица и састанака ФУК координаторима је пружена посебна практична помоћ у изради мапа пословних процеса и у прилагођеним стратегијама за даље спровођење финансијског управљања и контроле у њиховим институцијама.

Уз подршку Твининг пројекта, одржане су две једнодневне радионице на тему: “Основе концепта финансијског управљања и контроле и нови COSO оквир“, којима су присуствовала 33 учесника (представници свих министарстава и Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ), као и једнодневна радионица на тему

¹⁸⁾ Консолидовани годишњи извештај за 2017.годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији

“ФУК алати, пракса и имплементација управљачке одговорности у Француској” за представнике пилот институција (Министарство финансија, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Национална служба за запошљавање), 21. јуна 2018. године (19 учесника).

Током 2018. године, подршка *UNDP*, финансираног од стране *SDC* пројекта је обухватила тренинге, консултације, догађаје као и развој материјала из ове области.

У децембру 2018. формирана је посебна група у Сектору - ЦЈХ која ће се бавити контролом квалитета финансијског управљања и контроле.

Финансирање мере

Већина активности у вези са мером 12 подржана је, поред редовних буџетских средстава, кроз Твининг пројекат као и кроз *UNDP* пројекат “Унапређење управљања јавним финансијама” који финансира *SDC*. Током 2018.године, уложено је око 5.800 *USD* за унапређење тренинга, консултација, као и за развој материјала из области финансијског управљања и контроле.

Кључни изазови

Највећи изазови за спровођење ове мере су:

- Честе институционалне промене и флукуација руководиоца корисника јавних средстава и координатора ФУК смањили су потенцијално побољшање у области финансијског управљања и контроле. У циљу смањења овог изазова, ЦЈХ је стално укључивала нове представнике корисника јавних средстава кроз своје редовне ФУК обуке, као и кроз своје специјализоване ФУК радионице и састанке;
- Недостатак капацитета ЦЈХ делом је превазиђен додатним систематизованим радним местима у оквиру Сектора које је потребно попунити, као и сталним усавршавањем знања запослених у ЦЈХ у области интерне контроле, учешћем на домаћим и међународним конференцијама (годишња конференција *PIC-a*, *RESPA* конференције, *WB Pem-Pal* конференције, *CEF* едукације и обуке). На основу нове организационе структуре, ЦЈХ ће наставити процедуру одабира нових кандидата.

Планирано у наредном периоду

- ЦЈХ ће наставити са активностима везаним за одржавање основних ФУК обука, као и пружање практичне подршке и саветодавних услуга руководиоцима корисницима јавних средстава и ФУК координаторима;
- Успостављање функције контроле квалитета финансијског управљања и контроле код КЈС;
- Континуирано унапређење стручног знања запослених у ЦЈХ усвајањем најбољих међународних пракса у области ФУК и ИР;



- Даље побољшање садржаја и форме упитника ЦЈХ како би се унапредио квалитет аналитичких података које достављају корисници јавних средстава;
- Развијање модела практичне примене ФУК који ће бити доступан корисницима јавних средстава;
- Развијање материјала из области Управљачке одговорности;
- Подизање свести код руководиоца кроз додатне обуке из области ФУК у оквиру НАПА програма стручног усавршавања руководиоца;
- Развијање материјала за преузимање путем платформе за е-учење на интернет страници ЦЈХ;
- Организовње радионица за више руководиоце о улози финансијског управљања и контроле, континуирано током 2019. и 2020. године;
- Ажурирати и редизајнирати тренинг материјал за ФУК обуку.

Мера 13

ПОДРШКА УВОЂЕЊУ И ДАЉЕМ РАЗВОЈУ ФУНКЦИЈЕ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ

Кључни резултати у претходном периоду

- На централном нивоу, до краја 2016. године, у 80 институција корисника јавних средстава, успостављена је унутрашња ревизија са 281 систематизованом позицијом интерног ревизора, од којих су 230 попуњене. Ревизија је успостављена у свих 16 министарстава и три фонда обавезног социјалног осигурања. На нивоу јединица територијалне аутономије и локалних самоуправа, функција унутрашње ревизије успостављена је у 77, са 182 систематизоване и 141 попуњеном позицијом интерних ревизора;¹⁹
- На централном нивоу, до краја 2017. године, у 83 институције корисника јавних средстава, успостављена је унутрашња ревизија са 296 систематизованих позиција интерног ревизора, од којих је 243 попуњено. Ревизија је успостављена у свих 18 министарстава и три фонда обавезног социјалног осигурања. На нивоу јединица територијалне аутономије и локалних самоуправа, функција унутрашње ревизије успостављена је код 100 корисника јавних средстава, са 204 систематизована и 154 попуњене позиције интерних ревизора;
- Током претходних година сагледавање квалитета интерне ревизије је обухватило у 2016. години 10 институција, у 2017. години 11 институција, крајем 2018. године, се започело са појединачним годишњим прегледом квалитета рада ИР у девет институција КЈС, при чему се планира да се до краја 2021. године тај број повећа на 20 институција.

¹⁹ Што се тиче укупног броја интерних ревизора и јединица ИР, услед децентрализованог система интерне ревизије, као и укупног законодавног оквира, ЦЈХ нема прецизних података. У складу са Правилником о ИР, интерну ревизију успоставља корисник јавних средстава на више начина, а дефинисани су и изузеци у посебним ситуацијама.

Показатељи учинка ²⁰	2014	2015	2016	2017
Број препорука за интерну ревизију за побољшање пословања	4916	5901	6167	6102²¹

Напредак у 2018. години

Током септембра 2018. године, ЦЈХ се обратила свим министарствима која немају формиране или попуњене јединице за интерну ревизију подсећајући на њихову законску обавезу да то учине. Процес попуњавања радних места интерних ревизора у министарствима се интензивно прати од стране ЦЈХ.

Током 2018. године, ЦЈХ је организовала практичне обуке за обављање интерне ревизије код 35 корисника јавних средстава за 47 кандидата за добијање звања сертифициваног интерног ревизора у јавном сектору. Теоријски део седмодневне обуке за интерну ревизију укључио је 51 запосленог код корисника јавних средстава. У два испитна периода, испит је положило 36 кандидата, чиме су добили звање сертифициваног интерног ревизора у јавном сектору.

До краја 2018. године, укупно 413 интерних ревизора је стекло звање сертифициваног интерног ревизора у јавном сектору.

Када је реч о Интерној ревизији, сагледавање квалитета је до краја 2018. године, обављано искључиво од стране ЦЈХ и подразумевало је проверу испуњености прописаних захтева за оснивање јединице за интерну ревизију, обухват ревизије, компетентност и обученост интерних ревизора, функционалну и организациону независност интерне ревизије, повељу и етички кодекс интерне ревизије, познавање стандарда интерне ревизије, стратешке и годишње планове интерне ревизије, примене методологије рада интерне ревизије, управљање ризиком интерне ревизије, интерне контроле квалитета, потребе за будућим обукама и чланства у струковним удружењима. У оквиру нове систематизације формирана је посебна јединица која ће се бавити овим питањима и која ће осим досадашњег самосталног обављања контроле квалитета припремати регулативу и методологију за додатна два модалитета контроле квалитета: колегијалним прегледом и интерно у оквиру самих КЈС.

Током 2018. године, подршка *UNDP*, финансираног од стране *SDC* и *SECO* је обухватила тренинге, консултације, догађаје као и развој материјала из ове области.

²⁰ Извор података је база ЦЈХ креирана на појединачним годишњим извештајима корисника јавних средстава о систему ИФКЈ. У складу са Законом о буџетском систему, руководилац ЦЈХ је дужан да до 31. марта текуће године за претходну годину извести министра финансија о систему ИФКЈ, а ЦЈХ је задужена за објављивање консолидованих годишњих извештаја о статусу интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији

²¹ КГИ 2017

Уз подршку Твининг пројекта, током 2018. године:

- припремљен је нацрт “Смерница за успостављање Одбора за ревизију и заједничких јединица за интерну ревизију у оквиру малих корисника јавних средстава “;
- организоване су обуке/радионице за интерне ревизоре из КЈС: “Ефективни ревизорски извештаји” (4 једнодневне обуке одржане фебруара 2018. године за укупно 76 учесника); “Ревизија сврсисходности” (4 једнодневне обуке одржане маја и новембра 2018. године за укупно 58 учесника); “Ревизија система финансијског управљања и контроле”, (две једноиподневне обуке одржане јуна 2018. године за укупно 35 учесника); и “Ревизија фондова Европске уније”, (једна једноиподневна обука одржана децембра 2018. године за 15 учесника).
- Организована студијска посета Републици Словачкој за представнике Министарства финансија (7 учесника) на тему „Функција и спровођење интерне ревизије у земљи чланици ЕУ“ марта 2018. године.

Финансирање мере

Већина активности у вези са мером 13 подржана је, поред редовних буџетских средстава, кроз пројекат *UNDP-a* “Унапређење управљања јавним финансијама” који финансира *SDC*. Током 2018. године утрошено је око 15.575 USD за тренинге, консултације, догађаје као и развој материјала из ове области.

Кључни изазови

- Даље побољшање вештина и знања интерних ревизора ИПА корисника. ЦЈХ је предузела бројне активности у виду конференција, састанака и обука, заједно са Канцеларијом за ревизију система управљања средствима ЕУ, Сектором за управљање средствима ЕУ и Сектором за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ Министарства финансија.

Планирано унаредном периоду

- Унапређење система сертификације;
- Развијање смерница за успостављање функције интерне ревизије код мањих корисника јавних средстава, у вези са организовањем заједничких јединица за интерну ревизију;
- Припрема регулативе и координација контроле квалитета интерне ревизије (интерна колегијални преглед и преглед од стране ЦЈХ);
- Побољшање контроле квалитета ФУК и функције ИР.



Мера 14

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

Кључни резултати у претходном периоду

Показатељ учинка	2014	2015	2016	2017	2018
Број налаза високог и средњег ризика у Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ од стране ревизора ЕК	4	4	5	4	322

- Током извештајног периода, унапређени су оперативни капацитети Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ кроз реализацију планираних активности које се односе на спровођење функционалне анализе и обезбеђивање одговарајућег броја запослених;
- Нацрт правног оквира за (ре)институционализацију Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ припремљен је у децембру 2017. године, али финална фаза усвајања је одложена услед непостојања институционалне и економске оправданости;
- Организациони, технички и административни капацитети Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ су побољшани у складу са захтевима Европске комисије, чиме се повећава функционалност за спровођење ревизорских активности. У складу са препорукама најновије верзије анализе обима посла, Канцеларија је ангажовала одговарајући број компетентних државних службеника.

Постигнуто у 2018. години

Током 2018. године, акценат је био на редовним активностима Канцеларије, као и на припреми за усвајање и примену законодавног оквира за (ре)институционализацију, у складу са препорукама ЕК и осигуравање основе за даље јачање административних капацитета Канцеларије. Закон још није усвојен.

Финансирање мере

За реализацију мере Канцеларија је, до сада, планирала и утрошила 59.000 ЕУР за ангажовање нових радника из државног буџета. За даље јачање административних

22) На основу последњих расположивих података: Извештаја DG NEARDG NEAR Ref. Ares (2018)6152640 - 30/11/2018u DG AGRI Ref. Ares(2018)1062069 - 26/02/2018 (6 otvorenih, od čega su 3 zajedničke)

капацитета, Канцеларија је спровела пројекат „Увођење софтвера – *AuditDoc* за ревизију и руковање документима“ у износу од 220.000 ЕУР из *IPA2013*.

Кључни изазови

Највећи изазови су повезани са следећим:

- Одлагање усвајања предложеног законодавног оквира за (ре) институционализацију Канцеларије. Надлежност предлагача законодавног оквира је Министарство за европске интеграције, а усвајање се очекује до краја 2019. године.
- Недостатак адекватне политике задржавања кадрова, имајући у виду потребу за спречавањем одлива кадрова, кроз системске реформе у управљању људским ресурсима;

Планирано у наредном периоду

- Додатно јачање административних капацитета Канцеларије, како би пружила релевантне препоруке за *IPA* структуру за побољшање децентрализованог/индиректног управљања претприступним фондовима ЕУ, као и за реализацију програма и пројеката финансираних из *IPA* фондова;
- Усвајање и примена законодавног оквира за (ре) институционализацију, у складу са препорукама ЕК и осигуравање основе за даље јачање административних капацитета Канцеларије;
- Припрема свеобухватне Политике за задржавање кадрова у оквиру *IPA* структуре, у складу са мерама које буду донете на националном нивоу за органе државне управе и службе Владе, у којима се у складу са њиховим делокругом обављају послови државне управе, који се односе на управљање средствима претприступне помоћи Европске уније;
- Припрема трогодишњих стратегија ревизије у складу са Анексом Е, Закона о потврђивању оквирног споразума између Републике Србије и Европске комисије о правилима за спровођење финансијске помоћи Европске уније Републици Србији, у оквиру инструмента за претприступну помоћ (*IPA II*) и њихово ажурирање на годишњем нивоу.
- Припрема годишњег плана ревизије, у складу са Законом о потврђивању оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији, у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи (*IPA*) и његово испуњење.
- Даље јачање административних капацитета Канцеларије намењених прихватању нових обавеза, које проистичу из: Поглавља 22 – Регионални развој и Поглавља 11 – Рурални развој²³ – сертификационо тело.



²³ „Службени гласник РС”, број 99/16

Мера 15

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

Кључни резултати у претходном периоду

- Закон о буџетском систему (у даљем тексту: ЗБС) је измењен и допуњен у децембру 2016. године²³ и у децембру 2017. године²⁴ обезбеђујући шири обим одговорности и потребну правну основу како за буџетску инспекцију (БИ), тако и за АФКОС;
- У октобру 2017. године, донета је Уредба о раду, овлашћењима и обележјима БИ;²⁵
- Стратегија за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ у Републици Србији за период 2017-2020. година (у даљем тексту: Стратегија) и Акциони план за њено спровођење усвојени су на седници Владе 26. октобра 2017. године и објављени у „Службеном гласнику РС”, број 98 од 3. новембра 2017.²⁶
- Од јануара 2017. године, БИ и АФКОС имају могућност да преко званичне интернет странице МФ, електронским путем примају пријаве неправилности у поступању са средствима ЕУ, представке, пријаве, приговоре и захтеве за контролу чиме је омогућено брже поступање по истима.

Показатељи учинка	2014		2015		2016		2017		2018	
	БИ	АФКОС	БИ	АФКОС	БИ	АФКОС	БИ	АФКОС	БИ	АФКОС
Број обављених контрола	21	-	19	1	14	2	21	3	15	7

Постигнуто у 2018. години

У новембру 2018. године, донет је Правилник о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора, односно контроле на основу процене ризика и посебним елементима програма инспекцијског надзора, односно контроле из делокруга буџетске инспекције.

У децембру 2018. године, усвојен је нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места МФ по коме је Одељење за буџетску инспекцију, као саставни део Сектора за контролу јавних средстава, прерасло у посебан Сектор за буџетску инспекцију. У Сектору

²⁴ „Службени гласник РС”, број 113/17

²⁵ Уредба о раду, овлашћењима и обележјима Буџетске инспекције <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/b5f0c595-fbe4-4f2f-895f-aa9d0013f8d4>

²⁶ Документ објављен на сајту Министарства финансија <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13398>

за буџетску инспекцију обављају се послови у два одељења и то: Одељење буџетске инспекције и Одељење за нормативне, студијско-аналитичке послове, процену и управљање ризицима.

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

Планирано повећање броја запослених допринеће ефикаснијем и функционалнијем раду Сектора за буџетску инспекцију, у смислу повећања броја извршених контрола у односу на број примљених представки, пријава и захтева за контролу, што ће утицати на бољу заштиту како финансијских интереса ЕУ, тако и бољу заштиту националних интереса.

Постигнуто у 2018. години (АФКОС):

Изменама Закона о буџетском систему из децембра 2018. године, у члану 2. „Дефиниције“ додата је, под тачком 47а дефиниција административних провера која гласи: „47а) *Административне провере су радње провера, службених контрола, надзора и других мера ради утврђивања природе неправилности у циљу заштите финансијских интереса Европске уније, а самим тим и финансијских интереса Републике;*“



Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија од 19. децембра 2018. године Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ (АФКОС) формирано је као организациона јединица изван састава сектора, секретаријата и кабинета, под директном надлежношћу министра финансија. Одељење има три групе – Група за анализу података и управљање ризицима, Група за поступање по пријављеним неправилностима и Група за подршку, са десет систематизованих радних места. На крају 2018. године, у Одељењу за сузбијање неправилности и превара било је ангажовано укупно пет извршилаца. Реорганизација је спроведена у складу са препорукама SIGMA анализе „Рационализација рада Буџетске инспекције и Одељења за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније“.

У 2018. години, запослени у АФКОС-у учествовали су на неколико радионица, семинара и студијских посета, чији је циљ био даље јачање институција у области превенције, откривања, поступања, извештавања и праћења утврђених неправилности и сумњи на превару у циљу заштите финансијских интереса ЕУ.

Представници АФКОС-а су учествовали у организацији, и држању презентације на семинарима, у оквиру Пројекта „*Јачање капацитета српске полиције у борби против корупције - Фаза I*” који спроводи Канцеларија *OSCE* у Београду, у циљу јачања капацитета Републичког јавног тужилаштва и Министарства унутрашњих послова, у раду са предметима који се односе на неправилности и преваре у поступању са финансијским средствима ЕУ. Наведени семинари одржани су у Београду (2. марта 2018. године), Крагујевцу (9. марта 2018. године), Нишу (16. марта 2018. године) и Новом Саду (23. марта 2018. године); Београду од 16. до 19. октобра 2018. године и Врњачкој Бањи од 6. до 9. новембра 2018. године.

Финансирање мере

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

Кључни изазови

- Недовољан број запослених за обављање свих предвиђених функција. Према Вертикалној функционалној анализи МФ коју је извршила Светска банка у 2016. години, уочена је разлика у броју потребних и постојећих кадрова. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места усвојеним у децембру 2018. године у новообразованом Сектору за буџетску инспекцију систематизовано је укупно 40 радних места за разлику од претходног Правилника којим је било систематизовано укупно 23 радна места. Очекује се да ће ово повећање броја запослених додатно повећати позитиван тренд идентификовања и пријављивања неправилности.
- Пријемом три нова извршиоца, повећан је број извршилаца у АФКОС-у, тако да је на крају 2018. Било укупно 5 (пет) извршилаца;

Планирано у наредном периоду

- У оквиру другог тромесечја 2019. године биће припремана методологија БИ. Буџетска инспекција при МФ ће бити задужена за потпуну хармонизацију и координацију између БИ и буџетских инспектора локалне самоуправе, као и БИ и покрајинских буџетских инспектора. Тачније, методологија ће прописати једнообразне стандарде и поступак вршења инспекцијских контрола.
- Јачањем капацитета буџетске инспекције јача и потреба за обучавањем новозапослених инспектора, као и унапређењем знања постојећих инспектора, те се до краја 2019. године очекује израда делотворног Програма обука за буџетске инспекторе.



- Ради јачања институционалних капацитета буџетске инспекције, а у циљу побољшања заштите финансијских интереса Републике Србије, почетком 2020. године планира се доношење и усвајање Планског документа за развој буџетске инспекције од 2020. до 2025. године и пратећег Акционог плана.
- Обављене су припремне активности за идентификацију свих тела која учествују у управљању средствима ЕУ и крајњих корисника ради спровођења политике управљања ризиком, уз подршку немачке организације за међународну сарадњу - ГИЗ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*). Израда методологије за управљање ризицима од неправилности и превара планирана је за 2019. годину.



8 Стуб V

Рачуноводство, праћење и финансијско извештавање

Мера 16

УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА И КВАЛИТЕТА ИЗВЕШТАВАЊА О ИЗВРШЕЊУ БУЏЕТА

Кључни резултати у претходном периоду:

- Обухват и квалитет извештавања о извршењу буџета и фискалним извештајима побољшани су у неколико фаза. Извршење буџета Републике Србије врши се преко информационог система Управе за трезор са којим се корисници буџетских средстава повезују и управљају финансијским и оперативним процесима, на основу своје надлежности, путем логистичке подршке коју пружа Управа за трезор.

Показатељ учинка	2017	2018	2019
Број индиректних корисника буџетских средстава укључених у систем за извршење буџета (укупно)	247	320	529
Квалитет годишњег финансијског извештавања о коришћењу јавних финансија (<i>SIGMA</i> , на основу ревизорског мишљења ДРИ)	Биће одређено	1.097	1.390

- Информациони систем Управе за трезор континуирано је побољшаван кроз надоградњу и унапређење функционалности. **Производња новог система за извршење буџета почела је 01.01.2018. године.** Успостављен је, такође, и секундарни/резервни центар за складиштење података, кроз подршку претприступних фондова ЕУ;
- Коначна анализа пословања јавних предузећа за 2017. годину припремљена је по истеку рока за достављање годишњих финансијских извештаја за 2017. Годину и објављена на интернет страници Министарства привреде²⁷;
- Праћење и извештавање о доспелим неизмиреним обавезама је унапређено додатним проширење мсистема *RINO*²⁸ које је укључило обавезе „јавног сектора“ према „јавном сектору“ (почев од 01. јануара 2016. године);

²⁷ <http://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2018/10/NOVO-Konacna-analiza-poslova%D1%9Aa-2017.-godina-za-sa%D1%98t.pdf>

²⁸ Веб апликација и унутрњост за *RINO* систем: <https://www.trezor.gov.rs/src/services/rino/>

- Усвојен је нови Правилник о начину и поступку вршења надзора („Службени гласник РС“, број 16/2018)²⁹ којим се прописује начин и поступак преузимања података о измиренем и неизмиренем обавезама које субјекти јавног сектора достављају кроз информациони систем Управе за трезор.

Остварени напредак у 2018. години

Од 01. јануара 2018. године, у Информациони систем извршења буџета – ИСИБ, интегрисано је још 73 индиректна корисника буџетских средстава (установе за извршење кривичних санкција, Фонд солидарности, Социоекономски савет установе културе). Такође, током 2018. године, спроведене су припреме и обуке за 209 индиректних корисника буџетских средстава (Установе социјалне заштите), ради увођења у ИСИБ од 01. јануара 2019. године.

Настављено је са праћењем пословања јавних предузећа, и са тим у вези, Министарство привреде припремило је и објавило анализе пословања јавних предузећа које покривају период од 01.01 до 30.03 2018. године³⁰ и 01.01 до 30.06. 2018. године³¹.

Законом о изменама и допунама Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС“, број 113/17), прописана је, између осталог, почев од 1. марта 2018. године, обавеза регистровања фактура и других захтева за исплату, издатих од стране поверилаца у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и привредних субјеката, односно између субјеката јавног сектора, у којима су субјекти јавног сектора дужници. У том смислу, Министарство финансија – Управа за трезор је успоставила Централни регистар фактура (ЦРФ)³² као базу података за регистровање предметних фактура и других захтева за исплату.

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

²⁹ Правилник о начину и поступку вршења надзора над спровођењем Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и привредних субјеката у којима су субјекти јавног сектора дужници и између субјеката јавног сектора, као и о начину и поступку достављања и преузимања података о преузетим обавезама субјеката јавног сектора, ради вршења тог надзора „Службени гласник РС, број 88/2015 и 16/2018“, линк ка

документу: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/podzakonski%20akti/2018/Pravilnik%20nadzor%20RINO.pdf>

³⁰ <http://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2018/10/Analiza-Poslovanja-01.01.-31.03.2018..pdf>

³¹ <http://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2018/10/Analiza-01.01-30.06.2018.pdf>

³² <https://www.trezor.gov.rs/src/services/crf/>

Регистровањем фактура, као и других захтева за исплату, омогућава се успешније планирање и управљање ликвидним средствима, како привредним субјектима, тако и у јавном сектору, затим боља транспарентност података о потраживањима поверилаца од субјеката јавног сектора у комерцијалним трансакцијама, као и транспарентност података о обавезама субјеката јавног сектора у тим трансакцијама.

Финансирање мере

Активности се финансирају из средстава буџета Републике Србије и уз подршку ММФ-а и Светске банке.

Кључни изазови

Највећи изазови за спровођење ове мере били су:

- Административни и технички капацитети индиректних буџетских корисника који се повезују са системом извршења буџета.

Планирано у наредном периоду

Мера је у потпуности спроведена укључивањем индиректних корисника Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања – Институције социјалне заштите у систем за извршење буџета, почевши од 01.01.2019. године.



Мера 17

УНАПРЕЂЕЊЕ ПОСТОЈЕЋИХ КАПАЦИТЕТА РАЧУНОВОДСТВЕНОГ И КЊИГОВОДСТВЕНОГ СИСТЕМА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Кључни резултати у претходном периоду

- Анализа неусклађености рачуноводствене праксе и *IPSAS* стандарда спроведена је уз техничку помоћ ММФ;
- Нови нацрт мапе пута за усвајање рачуноводствених *IPSAS* стандарда у јавном сектору припремљен је у складу са додатним анализама и проценама уз техничку помоћ ММФ-а;
- „*Pro forma*“ финансијски извештај за 2015. годину је израђен у складу са *IPSAS* стандардом за готовинску основу за централни ниво власти;
- Рад на припреми новог Акционог плана који ће садржати успостављање рачуноводства заснованог на обрачунској основи до 2034.године.

Постигнуто у 2018. години:

Имплементација реформе рачуноводства у правцу преласка на обрачунско рачуноводство захтева знатне финансијске и људске ресурсе.

Свим променама рачуноводственог система треба да претходи аналитички рад, ради оцене опција, пратећих ризика и трошкова, као и очекиваних предлога за даљи наставак реформи. Реформе у тој области треба да буду постепене и планиране да се изведу на средњи/дуги рок да би се обезбедило довољно времена за припрему детаљних планова спровођења, израду рачуноводствених политика и имплементацију и тестирање нових система. У складу са проценом и сугестијама од стране СИГМА експерта, прелазак на обрачунско рачуноводство захтева постепену и дуготрајну имплементацију која захтева изградњу адекватне полазне основе. Како би се обезбедио правилан след реформе рачуноводства и да би резултати те реформе били адекватни, потребно је најпре ојачати систем рачуноводства заснован на готовинској основи у складу са *IPSAS*, као полазна основа.

С тим у вези, током 2018. године, радило се на ревизији дела Програма реформе управљања јавним финансијама који се односи на рачуноводство и формулисање активности за нови Акциони план за период 2019 - 2021, укључујући индикаторе и процене трошкова.

Финансирање мере:

Активности су реализоване кроз техничку подршку мисије ММФ-а и Светске банке.

Кључни изазови

- Ограничено познавање *IPSAS* стандарда у Србији може бити препрека при усклађивању са њима. Потенцијални дугорочни изазов је капацитет запослених да савлада и примени нове стандарде. Мањак квалификованог стручног кадра може представљати препреку за унапређење рачуноводства у Републици Србији. Због тога су потребне континуиране обуке и побољшање нивоа вештина државних рачуновођа;
- Недостатак капацитета у целокупном систему рачуноводства у јавном сектору јасно указују да су недовољни и да их је неопходно ојачати;
- Превођење *IPSAS* стандарда – стандарде је превео Савез рачуновођа и ревизора Србије са значајним техничким недостацима, а превод мора бити потпуно усаглашен како би био спреман за званично прихватање и објављивање.

Планирано у наредном периоду

- Министарство финансија, као носилац активности у спровођењу реформе рачуноводства у јавном сектору, потребно је да ојача сопствене капацитете и ресурсе како у МФ тако и у Управи за трезор. Капацитете и ресурсе неопходно је и ојачати



и код корисника јавних средстава, како би реформа могла бити успешно спроведена. У супротном, мањак квалификованог стручног особља може представљати препреку за унапређење рачуноводства у јавном сектору.

- Увођење обрачунског рачуноводства је веома скупа и дуготрајна реформа коју треба додатно развити, те стим у вези у наредном периоду потребно је извршити додатну анализу опција, ризика, трошкова и др. (*Cost benefit* анализа) у погледу постепеног преласка на обрачунско рачуноводство у Републици Србији. Ова анализа ће бити изузетно битна као смерница за даље кораке у целокупном процесу реформе рачуноводства, имајући у виду да не постоји уједначена пракса у државама чланицама ЕУ у погледу рачуноводствене основе.
- Компаративна анализа са земљама које су прешле на обрачунско рачуноводство. Потребно је, у најмање три земље које су примениле обрачунску рачуноводствену основу, снимити и анализирати стање у овој области.
- Укључивање у међународно признат програм обуке и сертификације био би пожељан корак у смеру одрживе изградње капацитета.



9 Стуб VI

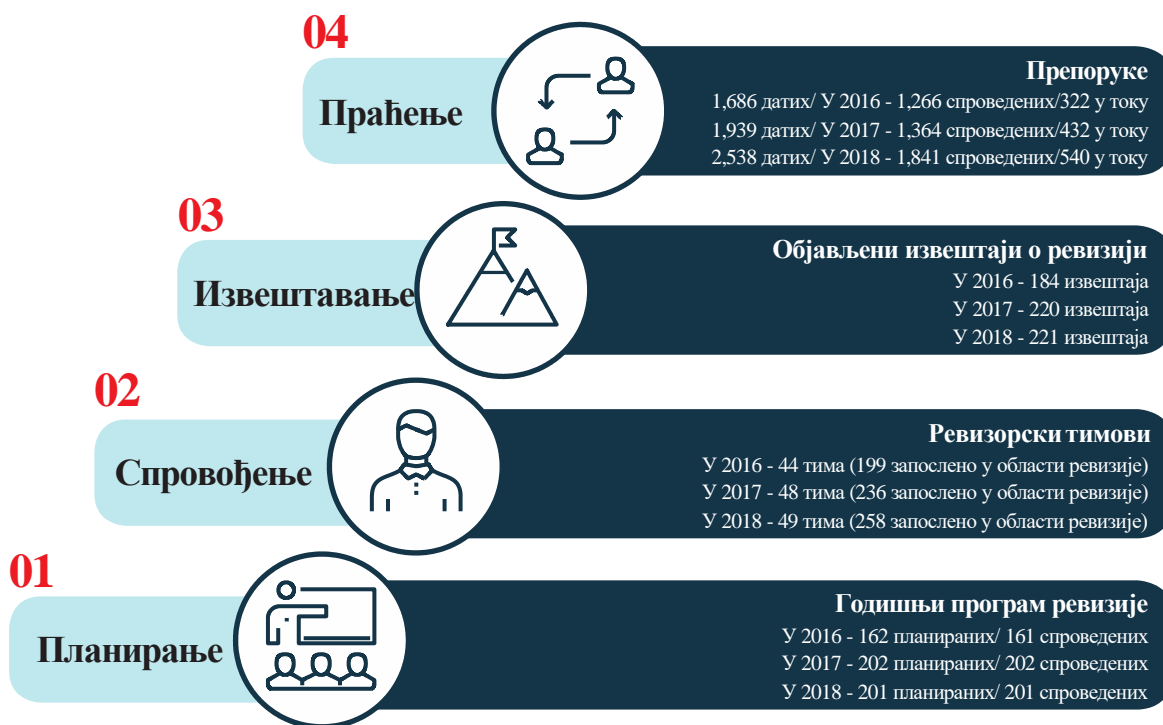
Екстерни надзор над јавним финансијама

Мера 18

УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА И КВАЛИТЕТА ЕКСТЕРНИХ РЕВИЗИЈА

Кључни резултати у претходном периоду:

- Кључни резултати који се односе на број препорука, објављене извештаје, број ревизорских тимова и годишње програме ревизије могу се видети у следећем приказу:



Илустрација 1: Постигнућа ДРИ у различитим фазама пословног процеса спровођења ревизије, за 2016, 2017. и 2018. годину

Показатељи учинка	2015	2016	2017	2018
Обим / природа извршене ревизије (укључујући придржавање стандарда ревизије) (PEFA, оцена од А до Д)	Бзз	А	А	А
Процент препорука ДРИ по којима је поступљено од стране субјеката ревизије ³⁴	69.66%	75.09%	70.35%	73%

Постигнуто у 2018. години:

Државна ревизорска институција је и у 2018. години, у циљу пружања професионалног уверавања Народној скупштини и грађанима Републике Србије како се управља и како се користе јавна средства, наставила са повећањем покривености јавних средстава ревизијом. Државна ревизорска институција то постиже паралелним повећањем броја и квалитета ревизорских производа.

Рокови за спровођење предвиђених активности у оквиру мере 18 су континуирани и трају до 2020. године.

Побољшања обухвата и квалитета екстерних ревизија су, између осталог, постигнута применом приручника и низа смерница које ДРИ користи за спровођење ревизије и који су усклађени са *ISSAI* стандардима (Међународним стандардима врховних ревизорских институција). У корак са изменама *ISSAI* стандарда, у складу са *ISSAI* 4000 – Стандард за ревизију правилности пословања, током 2018. године, ДРИ је усвојила посебан Приручник за ревизију правилности пословања, као и Инструкцију за израду извештаја о ревизији правилности пословања.

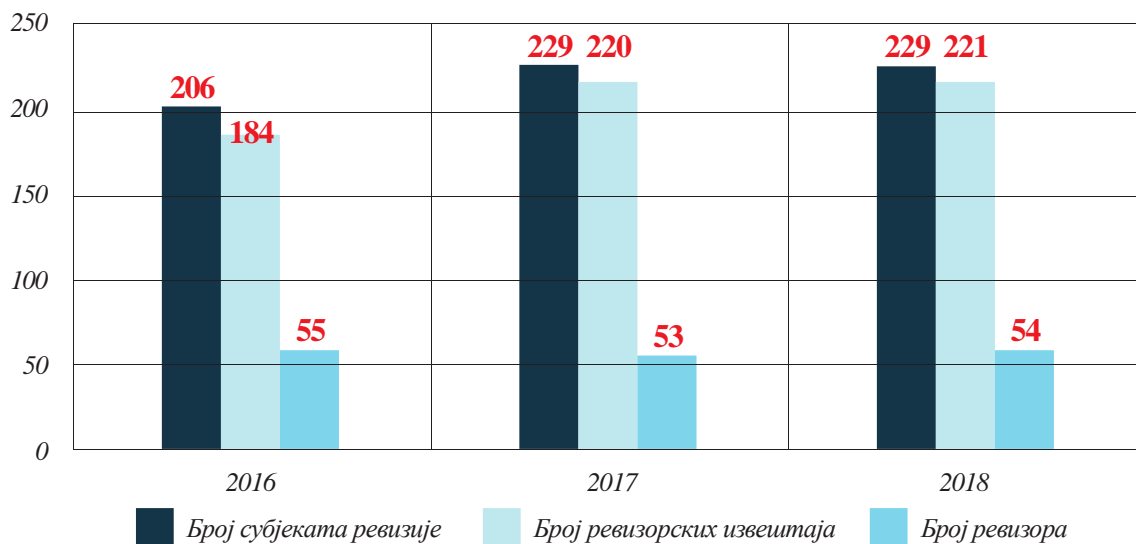
Државна ревизорска институција објавила је 221 од 247 планираних ревизорских производа у 2018. години. ДРИ, због раније необезбеђених потребних средстава за пријем и унапређење кадрова у ДРИ, као и недовољног просторног капацитета, није у посматраном периоду извршила пријем новозапослених, као ни повећање броја именованих државних ревизора, као предуслов планираног већег броја ревизорских производа.

Истовремено, како би била што ефикаснија, а самим тим и кориснија за друштво, ДРИ је у 2018. години започела са спровођењем засебних ревизија правилности са фокусом на области у којима су утврђени највећи ризици тј. где може да се да највећи допринос. Од укупног броја објављених ревизорских производа, примењујући претходно наведени приручник, 58 је извештаја о ревизији правилности пословања.

³³ PEFA оцена је спроведена 2015. године, на основу расположивих података из 2013. године.

³⁴ Дати подаци се односе на препоруке спроведене на основу извештаја о ревизији из 2014., 2015, 2016. и 2017. године. [5http://www.dri.rs/revizije/revizije-u-toku.11.html](http://www.dri.rs/revizije/revizije-u-toku.11.html)

У том и у правцу повећања броја ревизија сврсисходности пословања усвојен је Програм ревизије за 2019. годину, 26. децембра 2018. године, и поверљивог је карактера до отпочињања ревизија, односно издавања закључка о спровођењу ревизије субјектима. Списак субјеката ревизије, након издавања закључака о спровођењу ревизије биће објављен на званичној интернет страници ДРИ³⁵.



Графикон 1: Постигнућа ДРИ у процесу унапређења обухвата и квалитета екстерне ревизије

У циљу даљег развоја капацитета запослених у ДРИ спроведене су интерне и међународне обуке (30 обука, са трајањем од једног до 10 дана, а број полазника се кретао од једног до 74 по обуци). У оквиру наведених обука, спроведена је обука за ревизију сврсисходности пословања, која је обезбедила повећање броја ревизора сврсисходности од девет до 48. То је повећало капацитете, тако да ДРИ располаже са 12 тимова за ревизију сврсисходности пословања уместо досадашња два тима.

Усвојен је и нови Правилник за стицање звања државни ревизор и овлашћени државни ревизор. Организована је додатна обука и полагање испита за стицање звања државни ревизор за око 60 запослених у ДРИ.

Чланство у различитим организацијама и радним групама *INTOSAI*, *EUROSAI* (Радна група за ревизију и етику, Радна група за ИТ, Радна група за ревизију средстава додељених за непогоде и катастрофе, Радна група за ревизију општина и Радна група за јавне набавке) такође доприноси развоју капацитета запослених. Поред тога што је крајем 2018. године ДРИ била домаћин европским колегама из Радне групе за ревизију општина који су у Београду одржали други годишњи састанак и семинар на

³⁵ <http://www.dri.rs/revizije/revizije-y-моку.11.html>

тему „Финансије локалних власти: будући изазови“, запослени у ДРИ активно су учествовали на више конференција у оквиру *EUROSAI* и *INTOSAI*.

Уз подршку *GIZ* пројекта наставило се са активностима на имплементацији Стратегије управљања људским ресурсима. Крајем децембра 2018. године, усвојен је и нови Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у ДРИ. Део организационе структуре чини пет сектора за ревизију, од којих су четири сектора за ревизију организована према ресорима јавне управе и оспособљена за спровођење све три врсте ревизије и сектор који обавља послове из области методологије.

У мају 2018. године, уз подршку ДРИ из Летоније, завршен је *Twinning light* пројекат “Контрола квалитета ревизије у Државној ревизорској институцији” из *IPA2013*.



Резултат пројекта је усвојен Приручник за уверавање у квалитет и контролу квалитета. Одлукама председника ДРИ, утврђене су политике за уверавање у квалитет и контролу квалитета (Приручник 1. део) и донете су процедуре за уверавање у квалитет и контролу квалитета (Приручник 2. део). Изради наведеног Приручника претходио је Извештај о оцени који садржи преглед постојеће праксе ДРИ везане за контролу квалитета (израђен 2017. године). Почетком 2018. године, израђени су Политика и Акциони план за увођење и спровођење стандарда везаних за квалитет ревизије. Такође, пре усвајања Приручника, исти је тестиран кроз одабране пилот ревизије, и то: извршена су два хладна прегледа (прегледи објављених извештаја о ревизији) и два топла прегледа (прегледи пре издавања нацрта извештаја о ревизији) ради уверавања у квалитет и контроле квалитета извештаја о ревизији.

Као што је и било предвиђено пројектом, 70 ревизора је прошло обуку о детаљним процедурама за контролу квалитета и уверавање у квалитет. Поред тога одржано је пет консултативних састанака. Такође, делегација Институције боравила је у Шведској у другој студијској посети предвиђеној пројектом, где се упознала са практичним процесима контроле квалитета и уверавања у квалитет ревизија.

Сектор за методологију ревизије и контролу квалитета повећао је број запослених за два ревизора (једног овлашћеног државног ревизора и једног државног ревизора).

Реализација активности успостављања базе података о препорукама ревизије која олакшава идентификацију системских проблема и унапређује базу информација за скупштински надзор над извршном влашћу, кроз увођење јавног регистра препорука није завршена у планираном року (III квартал 2018. године) услед предузимања нових паралелних активности. Наиме, као што је и у претходним извештајним периодима навођено, ДРИ континуирано ради (анализира функционисање, ажурира шифарник) на побољшању системског праћења спровођења препорука ревизије кроз успостављање јавног регистра препорука ревизије и потребне базе података. Боље техничке могућности за системско праћење спровођења препорука оствариће се у склопу развоја прилагођеног софтвера за управљање ревизијама (*Audit Management System- AMS*), чија се набавка планира за 2019. годину, а прва примена за 2020. годину. Завршено је мапирање процеса ревизије и утврђивање захтева за *AMS*, којим ће ДРИ дигитализовати своје процесе.

Истовремено, ДРИ је у току рада на отварању података из извештаја о ревизији, на свом сајту објавила образац за Одазивни извештај субјеката ревизије³⁷. Започето је и са новим начином објављивања извештаја о ревизији. Уз објављивање сваког извештаја, ДРИ објављује и резиме извештаја о ревизији и за то је отворен и посебан подмени на сајту ДРИ, у менију Ревизије³⁸.



*Извештај Европске комисије о напретку за 2018. годину*³⁹, као и *SIGMA Извештај о праћењу принципа јавне управе из новембра 2017. године*⁴⁰, подржава напредак који је постигнут у оквиру мере, наводећи да је **“уставни и законодавни оквир ДРИ усклађен са стандардима INTOSAI”**. Такође је примећено да ДРИ континуирано унапређује квалитет свог **ревизорског рада**.

³⁷ <https://www.dri.rs/mediju/Обавештење-за-субјекте-ревизије.n-339.7.html>

³⁸ <https://www.dri.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B5/%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%BC%D0%B5-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B0-%D0%BE-%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B8.405.html>

³⁹ Линк ка документу: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

⁴⁰ Линк ка документу: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>.

Финансирање мере

У складу са Законом о буџетском систему и буџетским календаром, 31. март је рок за директне кориснике средстава буџета да припреме годишњи извештај. Након тог датума и усвајања истог од стране Савета, износ о реализованим средствима за 2018. годину ће бити доступан.

Кључни изазови

Највећи проблеми за спровођење ове мере су везани за:

- Недовољан капацитет радног простора који утиче на могућност ДРИ да запосли додатан број запослених;
- Недовољан број запослених (број и структура запослених утичу на покривеност ревизијом) што је директно повезано са расположивим финансирањем и доступношћу радног простора. Могући дисконтинуитет рада највишег руководства, имајући у виду да су мандати чланова Савета ДРИ релативно кратки⁴¹. Ово је једно од питања која би се могла решити заједно са другим изменама и допунама Закона о ДРИ у наредном извештајном периоду⁴²;
- Недостатак средстава – буџетска и екстерна средства (од донатора).⁴³

Планирано у наредном периоду

- У складу са новим Стратешким планом за период 2019 – 2023. године, усвојеним 24. децембра 2018. године, у наредном периоду активности ДРИ биће усмерене на даље континуирано унапређење поступака ревизије, управљање људским ресурсима и јачање утицаја ДРИ кроз унапређење системског праћења спровођења препорука и комуникацију.
- ДРИ ће наставити са обучавањем нових ревизора за област сврсисходности пословања, како би у будућем периоду обезбедила спровођење све већег броја ревизија сврсисходности пословања. Поред тога, у циљу пружања додатних вредности и користи грађанима, даљи развој капацитета запослених у ДРИ, имајући у виду и Агенду 2030, биће усмерен на посебне теме ревизије (ревизија животне средине, ИТ ревизија).



У вези са управљањем људским ресурсима, ДРИ ће наставити са активностима на Стратегији управљања људским ресурсима, чија динамика ће се успоставити ажурирањем Акционог плана за спровођење Стратегије.

⁴¹ Чланови Савета ДРИ се именују на период од пет година, уз могућност избора од стране Скупштине не више од два пута, дефинисано Чланом 20. Закона о ДРИ, Службени гласник РС Бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др. закон

⁴² Принципи јавне управе, страна 190 <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

⁴³ Принципи јавне управе, страна 190. <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

Након завршеног мапирања процеса планира се набавка прилагођеног софтвера за управљање ревизијама *AMS*, у 2019. години, а прва примена за 2020. годину. Систем ће допринети и заокруживању система за праћење препорука.

Јачање сарадње са Народном скупштином наставиће се кроз пружање стручне подршке за поступање након добијања извештаја ДРИ и кроз обезбеђивање постојања ефикасног система за праћење спровођења препорука. У светлу повећања броја ревизија сврсисходности пословања, као и Агенде 2030, биће интензивирана сарадња и са другим одборима Народне скупштине, као и са Фокус групом Народне скупштине за развој механизма контроле процеса имплементације Циљева одрживог развоја, а у вези са темама обрађеним у ревизијама сврсисходности пословања.

Мера 19

ЈАЧАЊЕ СКУПШТИНСКОГ НАДЗОРА НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

Кључни резултати у претходном периоду

- Парламентарна надзорна функција над јавним финансијама побољшана је оснивањем Пододбора за разматрање извештаја о обављеним ревизијама Државне ревизорске институције (у даљем тексту: Пододбор) у фебруару 2015. године, и именованем нових чланова Пододбора у јулу 2016. године;
- У трећем кварталу 2017. године, дошло до значајног напретка усвајањем Смерница за рад Пододбора, чиме су завршене припремне радње за потпуну примену мере 19;
- Потписан је Меморандум о разумевању између Одбора за финансије, државни буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине и ДРИ у циљу промовисања принципа одговорности, транспарентности и ефикасности потрошње јавних средстава и дефинисања основе за међусобну сарадњу;
- Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава је на одржаној седници Одбора и Пододбора у Новом Саду, 30. августа 2017. године усвојио Смернице за разматрање извештаја ДРИ о обављеним ревизијама корисника јавних средстава.⁴⁴

⁴⁴ http://www.parlament.gov.rs/27._%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%B8%D1%98%D0%B5,.32054.43.html

Показатељи учинка	2015	2016	2017	2018
Број извештаја о ревизији ДРИ које су разматрали одговарајући скупштински одбори	1	1	745	946

Постигнуто у 2018. години

Одбор је и у 2018. години наставио са активностима везаним за разматрање извештаја ДРИ у јединицама локалне самоуправе у циљу промовисања одговорности, транспарентности и ефикасности у трошењу јавних средстава и ширења свести о значају контролне функције Народне скупштине. Одбор је заједно са представницима Државне ревизорске институције, одржао две седнице ван седишта – у Суботици и Лесковцу, на којима су представљени извештаји Институције.

Одбор је, јула 2018. године, на седници у Суботици, уз присуство председника и чланова Савета Државне ревизорске институције, врховних и овлашћених ревизора, као и представника Града Суботице, размотрио Извештај Државне ревизорске институције о спроведеној ревизији Града Суботице и ефеката спроведених препорука ДРИ. На истој седници Одбор је размотрио и на предлог Пододбора прихватио и шест секторских извештаја ДРИ за 2017. годину.

На овој седници Одбора представници Агенције за борбу против корупције говорили су о антикорупцијским јавним политикама на локалном нивоу, о надлежностима

⁴⁵⁾ Разматрани извештаји су: Извештај о раду Сектора за ревизију буџета и буџетских фондова Републике Србије за 2016. годину и препорукама и другим ефектима ревизија спроведених у 2016. години; Извештај о раду Сектора за ревизију организација обавезног социјалног осигурања за 2016. годину и препорукама и другим ефектима ревизија спроведених у 2016. години; Извештај о раду Сектора за ревизију Народне банке Србије, јавних агенција и других корисника јавних средстава за 2016. годину препорукама и другим ефектима ревизија спроведених у 2016. години; Извештај о раду Сектора за ревизију буџета локалних власти за 2016. годину препорукама и другим ефектима ревизија спроведених у 2016. години; Извештај о раду Сектора за ревизију јавних предузећа, привредних друштава и других правних лица које је основао или има учешће у капиталу или у управљању корисник јавних средстава за 2016. годину препорукама и другим ефектима ревизија спроведених у 2016. години; Извештај о раду Сектора за ревизију сврсисходности пословања за 2016. годину препорукама и другим ефектима ревизија спроведених у 2016. години; као и Извештај о раду ДРИ за 2016. годину.

⁴⁶⁾ Разматрани извештаји су: Извештај о раду ДРИ у 2017. години; шест секторских извештаја: Извештај о раду Сектора за ревизију буџета и буџетских фондова Републике Србије за 2017. годину; Извештај о раду Сектора за ревизију организација обавезног социјалног осигурања за 2017. годину; Извештај о раду Сектора за ревизију Народне банке Србије, јавних агенција и других корисника јавних средстава за 2017. годину; Извештај о раду Сектора за ревизију буџета локалних власти за 2017. годину;

- Извештај о раду Сектора за ревизију јавних предузећа, привредних друштава и других правних лица које је основао или има учешће у капиталу или у управљању корисник јавних средстава за 2017. годину, и Извештај о раду Сектора за ревизију сврсисходности пословања за 2017. годину, као и Извештај ДРИ о спроведеној ревизији Града Суботице и ефеката спроведених препорука Државне ревизорске институције и Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја буџета и правилности пословања Града Лесковца за 2015. годину и ревизије одазивног извештаја за 2017. годину.

Агенције за борбу против корупције, с посебним освртом на регистре, подношење извештаја о имовини и приходима, на контролу и поступање по представкама, о превентивној улози Агенције, као и обавезама функционера које произилазе из Закона о Агенцији за борбу против корупције.

На седници одржаној у Лесковцу септембра 2018. године, којој су, такође, присуствовали председник и чланови Савета ДРИ, врховни и овлашћени ревизори, као и представници града Лесковца, размотрен је и Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја буџета и правилности пословања града Лесковца за 2015. годину и ревизије одазивног извештаја за 2017. годину.

Заседања Народне скупштине Републике Србије и седнице свих радних тела, конференције за новинаре, јавне расправе, активности председника Народне скупштине и други догађаји, могу се пратити уживо или им се може приступити преко архиве на интернет страници чиме се обезбеђује приступ медијима и заинтересованим невладиним организацијама и трећим странама.⁴⁷

Финансирање мере

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

Кључни изазови у спровођењу мере

Највећи изазови у спровођењу ове мере повезани су са:

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

Планирано у наредном периоду

- Одбор ће у даљем раду настојати да развија своју контролну функцију, посебно одржавањем седница Пододбора и Одбора на којима ће бити разматрани извештаји ДРИ о обављеним ревизијама уз присуство представника Институције, субјеката ревизије и, по потреби, представнике других релевантних органа, организација и институција.



⁴⁷ <http://www.parlament.gov.rs/activities/national-assembly/working-bodies/public-hearings.3016.html>

- Наставиће се са праксом одржавања седница ван седишта, у јединицама локалне самоуправе. Планира се да се сваке наредне године повећава број оваквих седница на којима ће се, уз учешће представника ревидираних субјеката, представника надлежних министарстава и представника других релевантних органа, организација и институција и, свакако представника ДРИ разматрати извештаји ДРИ о ревизији тих субјеката.
- Планира се ангажовање експертског тима који би пружио стручну подршку члановима Пододбора, односно Одбора у разматрању извештаја Државне ревизорске институције о ревизији. Експертски тим чинили би професори економских факултета, представници Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ, Коморе овлашћених ревизора Србије, Удружења интерних ревизора Србије, као и представници *SIGMA*, *GIZ* и Делегације Европске уније у Београду.

Закључци

Највећи изазови у већини случајева су и даље техничке природе, који се односе на кашњења приликом усвајања стратешких докумената, законских и подзаконских аката, услед дугих интерних и међуинституционалних консултација око усаглашавања текста докумената, као и изазови јачања административних капацитета, чему је посвећена велика пажња у 2018. години.

Сходно томе, закључак свих релевантних страна које учествују у процесу израде и праћења спровођења Програма, заједно са Европском комисијом, јесте неопходност ревизије Програма и пратећег Акционог плана. Рад на припреми нацрта новог Акционог плана за период 2019-2021 започет је у мају 2018. године, тако да се очекује његов допринос повећању усмерености на учинак, бољој приоритизацији и редоследу активности, као и бољој процени финансијских ефеката и адекватној повезаности са релевантним стратешким документима.

Унапређење Програма спроведено је од стране Министарства финансија и Радне групе ПРУЈФ коју чине надлежни ресори министарстава и тела Владе, као и ДРИ и Народна скупштина Републике Србије. Значајна подршка у овом процесу, као и до сада, обезбеђена је од стране *SIGMA* пројекта.

На трећем састанку Дијалога о политици управљања јавним финансијама, који је одржан 18.03.2019. године у Београду, са представницима Европске комисије, донаторске заједнице и цивилног друштва, представљен је напредак



у реализацији Програма у 2018. години и нацрт ревидираног Програма и пратећег Акционог плана за период 2019-2021. Овом приликом представници Националног конвента о ЕУ најавили су да ће, у складу са добром праксом успостављеном у оквиру јавних консултација о Програму економских реформи, бити успостављен и механизам за праћење, евалуацију и мониторинг у области реформе јавних финансија, који би се заснивао на истој методологији. Нацрт ревидираног Програма достављен је Европској комисији у фебруару 2019. године.



Март 2019.



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА