

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА



ПРОГРАМ РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ
ФИНАНСИЈАМА ЗА ПЕРИОД 2021-2025.
ГОДИНЕ СА АКЦИОНИМ ПЛАНОМ ЗА
ПЕРИОД 2021-2025. ГОДИНЕ

ПРЕДЛОГ

март 2021. године

САДРЖАЈ

РЕПУБЛИКА СРБИЈА	1
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА	1
ПРОГРАМ РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2021-2025	1
САДРЖАЈ	2
СКРАЋЕНИЦЕ И АКРОНИМИ	4
I ДЕО	6
УВОД	6
ВЕЗА ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА СА СТРАТЕГИЈОМ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ, ДРУГИМ ПЛАНСКИМ ДОКУМЕНТИМА И ЗАКОНОМ О ПЛАНСКОМ СИСТЕМУ	8
УНАПРЕЂЕНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ИНВЕСТИЦИЈАМА	11
ОПИС ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА: НАЈВАЖНИЈИ РЕЗУЛТАТИ спроведених реформских мера У ПЕРИОДУ 2016-2020. ГОДИНЕ	12
Процес ПРИПРЕМЕ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2021-2025	19
ДЕФИНИСАЊЕ ЖЕЉЕНЕ ПРОМЕНЕ	21
II ДЕО	24
ПРОЦЕС КОНСУЛТАЦИЈА и јавне расправе	24
ОПШТИ и посебни циљеви ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2021-2025	26
ПОСЕБНИ ЦИЉ I УНАПРЕЂЕНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ИНВЕСТИЦИЈАМА	27
ДОСАДАШЊИ РЕЗУЛТАТИ РЕФОРМЕ	27
Планиране реформске мере у периоду 2021-2025	32
ПОСЕБНИ ЦИЉ II Ефикасно прикупљање и управљање буџетским средствима	37
Постигнуто у претходном периоду	37
Планиране реформске мере у периоду 2021-2025	45
ПОСЕБНИ ЦИЉ III УНАПРЕЂЕЊЕ БУЏЕТСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И ЕФИКАСНИЈЕ УПРАВЉАЊЕ СРЕДСТВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	51
Постигнуто у претходном ПЕРИОДУ	51
Планиране реформске мере у периоду 2021-2025	56
ПОСЕБНИ ЦИЉ IV: УНАПРЕЂЕЊЕ ПРИМЕНЕ СИСТЕМА ИНТЕРНЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	59
Постигнуто у претходном ПЕРИОДУ	60
Стратешко планирање: циљеви Владе кроз циљеве организације	62
Оперативно планирање које повезује оперативне циљеве са ресурсима	63
Децентрализована управљачка одговорност и делегирање овлашћења	65
Контролно окружење	67
Процена ризика	70
Активности контроле	72

Информисање и комуникација	73
Активности праћења	74
Буџетска инспекција	79
Планиране реформске мере у периоду 2021-2025	79
Стратешко планирање: циљеви Владе кроз циљеве организације	80
Оперативно планирање које повезује оперативне циљеве са ресурсима	80
Децентрализована управљачка одговорност и делегирање овлашћења	80
Контролно окружење	81
Процена ризика	82
Активности контроле	82
Информисање и комуникација	83
Активности праћења	83
Буџетска инспекција	83
ПОСЕБНИ ЦИЉ V	84
УНАПРЕЂЕЊЕ РАЧУНОВОДСТВА И УВОЂЕЊЕ РАЧУНОВОДСТВЕНИХ СТАНДАРДА	84
Постигнуто у претходном ПЕРИОДУ	85
Планиране реформске мере у периоду 2021-2025	87
ПОСЕБНИ ЦИЉ VI	90
ЈАЧАЊЕ СПОЉНОГ НАДЗОРА НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА	90
Постигнуто у претходном ПРУЈФ	90
Планиране реформске мере у периоду 2021-2025	93
ПРОЦЕНА НЕОПХОДНИХ ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ЗА спровођење ПРОГРАМА	
реформе управљања јавним финансијама 2021-2025	95
УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА	95
Извештавање о спровођењу програма реформе управљања јавним финансијама 2021-2025	97
АНЕКС: РЕДОСЛЕД СПРОВОЂЕЊА АКТИВНОСТИ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА	
ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2021-2025	99

СКРАЋЕНИЦЕ И АКРОНИМИ

АФКОС	Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније
АПР	Агенција за привредне регистре
БИ	Буџетска инспекција
ДБК	Директни корисници буџетских средстава
ДРИ	Државна ревизорска институција
ДП	Државна предузећа
ERIAN	Систем управљања анализом ризика
EPSAS	Европски стандарди рачуноводства у јавном сектору
ЕУ	Европска унија
ЕК	Европска комисија
EUROSAI	Европска организација врховних ревизорских институција
ЕПП	Програм економских реформи
GAO	Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ
ГИЗ	Немачка организација за међународну сарадњу
ИБК	Индијектни корисници буџетских средстава
IPSAS	Међународни стандарди рачуноводства у јавном сектору
ISSAI	Међународни стандарди врховних ревизорских институција
IT	Информационе технологије
INTOSAI	Међународна организација врховних ревизорских институција
ИР	Интерна ревизија
ИФКЈ	Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
КЈС	Корисник јавних средстава
МДУЛС	Министарство државне управе и локалне самоуправе
МЕИ	Министарство за европске интеграције
ММФ	Међународни монетарни фонд
МФ	Министарство финансија
НАЈУ	Национална академија за јавну управу
НЦТС	Нови компјутеризовани транзитни систем
OECD	Организација за економску сарадњу и развој
OLAF	Европска канцеларија за борбу против превара
PEFA	Јавни расходи и финансијска одговорност
PIMIS	Информациони систем за управљање капиталним пројектима
РИНО	Регистар измирења новчаних обавеза

PJY	Реформа јавне управе
PCJП	Републички секретаријат за јавне политике
СБА	„Stand by“ аранжмани
SDC	Швајцарска агенција за развој и сарадњу
СИГМА	Подршка за побољшање владавине и управљања
TAIEX	Техничка подршка и размена информација
УЈД	Управа за јавни дуг
УЈН	Управа за јавне набавке
УЈФ	Управљање јавним финансијама
UNDP	Развојни програм Уједињених нација
USAID	Агенција САД за међународни развој
ФУК	Финансијско управљање и контрола
ЦЈХ	Централна јединица за хармонизацију
ЦРФ	Централни регистар фактура

I ДЕО

УВОД

Програм реформе управљања јавним финансијама 2021-2025 (у даљем тексту: ПРУЈФ) представља документ јавне политике којим се настављају започете реформе подсистема управљања јавним финансијама (у даљем тексту: УЈФ) у претходном петодогодишњем периоду. Први Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020, усвојен је крајем 2015. године, када је по први пут успостављен кредибилан оквир за праћење напретка у кључним подсистемима УЈФ, као и мапа пута за реализацију реформских корака који су постављени као кључни циљеви Владе Републике Србије. Пре усвајања и реализације првог ПРУЈФ, улагани су напори у реформисање појединих подсистема УЈФ. Ово је довело до неуједначености у неким од њих, те је постало јасно да је неопходно креирати један свеобухватни оквир који би служио као смерница реформама, ускладио њихов редослед и идентификовао све недостатке у кључним подсистемима УЈФ, уз јачање његовог институционалног и правног оквира у складу са међународним стандардима и обавезама из процеса ЕУ интеграција.

Програм који је усвојен за период 2015-2020. године ревидиран је након три године од почетка реализације, за период од јула 2019. до децембра 2020. године, с обзиром на то да су у току реализације чланови Радне групе за израду, праћење и извештавање о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама (у даљем тексту: Радна група ПРУЈФ) и Техничког секретаријата ПРУЈФ, уз сагласност Европске комисије (у даљем тексту: ЕК) као кључног партнера у спровођењу реформе УЈФ, дошли до закључка да је неопходно додатно унапредити и дефинисати механизме за праћење напретка појединачних мера као и саме мере.

Крајем 2019. године, у оквиру почетка припреме нове кровне Стратегије реформе јавне управе 2021-2030, започет је и процес припреме новог Програма реформе управљања јавним финансијама за период 2021-2025. Прва фаза подразумевала је, у складу са Законом о планском систему Републике Србије, анализу тренутног стања у свим подсистемима УЈФ и формулацију општег циља новог Програма. Стога су околности у којима је започета припрема новог Програма представљале додатан подстрек за детаљну анализу постигнутог и правилан одабир мера, као и утврђивање њиховог временског оквира, редоследа и финансијских ефеката, које ће на прави начин додатно унапредити ефикасно и делотворно управљање јавним средствима.

Разлог доношења новог ПРУЈФ је истицање важења претходног ПРУЈФ и потреба за наставком реформи у овој области. ПРУЈФ са пратећим Акционим планом припремила је Радна група за израду, праћење и извештавање о спровођењу ПРУЈФ 2021-2025, коју чине представници следећих институција: Министарство финансија, Канцеларија за јавне набавке, Републички Секретаријат за јавне политике, Генерални секретаријат Владе, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Служба за управљање кадровима, Министарство за европске интеграције, Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније, Државна ревизорска институција, Одбор за финансије, Републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине, основана решењем министра финансија. Утицај реализације ПРУЈФ на реформу система управљања јавним финансијама у Републици Србији има знатно

шири утицај од самог унапређења рада и капацитета институција носилаца реформских процеса и представља значајни допринос унапређењу квалитета јавне управе. У светлу глобалне пандемије вируса Ковид-19, 2020. година представљала је годину пуну изазова, не само у области здравства већ и економије, због чега је проузроковала велики притисак на јавне финансије. Из овог разлога, државама је више него икада неопходно да обезбеде стабилан систем јавних финансија, који ће омогућити да се умање негативни ефекти проузроковани пандемијом, и пружи неопходна помоћ привреди и грађанима. Фискална консолидација и структурне мере спроведене у претходном периоду омогућиле су стабилизацију јавних финансија РС и обезбедиле фискални простор за нове политике и економске мере помоћи привреди и становништву. Даље побољшање управљања јавним финансијама је нужно не само као подршка мерама фискалне консолидације и структурним реформама, већ и као процес који подиже квалитет државне управе и осигурава амбијент који је привлачно и пожељно тло за инвеститоре.

ПРУЈФ су планиране мере јавних политика водећи рачуна да се обезбеди усклађеност са циљевима развоја јавне управе, као и континуитет у спровођењу реформи у области управљања јавним финансијама. Пре отпочињања израде ПРУЈФ приступило се ex-post анализи ефеката ПРУЈФ 2016-2020 и ex-ante анализи за нови ПРУЈФ, у складу са Законом о планском систему, а свеукупни резултати у реформи УЈФ приказани су у одељку: ОПИС ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА: НАЈВАЖНИЈИ РЕЗУЛТАТИ СПРОВЕДЕНИХ РЕФОРМСКИХ МЕРА У ПЕРИОДУ 2016-2020. ГОДИНЕ, и затим детаљно у оквиру сваког посебног циља ПРУЈФ. Имајући у виду да је ПРУЈФ 2016-2020 усвојен пре ступања на снагу Закона о планском систему присутнесу неусклађености са прописаном методологијом. Приликом израде ПРУЈФ посебна пажња посвећена је конзистентности овог планског документа са другим важећим документима јавних политика, као и усклађеност са преузетим међународним и законским обавезама, што је приказано у одељку под називом: БЕЗА ПРУЈФ СА СТРАТЕГИЈОМ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ, ДРУГИМ ПЛАНСКИМ ДОКУМЕНТИМА И ЗАКОНОМ О ПЛАНСКОМ СИСТЕМУ. У погледу законских обавеза релевантних за ПРУЈФ кључни закон је Закон о буџетском систему имајући у виду да ПРУЈФ прати логику буџетског циклуса, те се приликом израде ПРУЈФ посебно водило рауна о усклађености планираних мера са овим законом. Након тога у одељку: ДЕФИНИСАНЕ ЖЕЉЕНЕ ПРОМЕНЕ приказана је жељена промена у области реформе управљања јавним финансијама, док се у одељку: ЦИЉЕВИ ПРУЈФ дефинишу посебни циљеви који се желе постићи кроз одговарајуће мере у шест различитих области ПРУЈФ, у којима је најпре описан напредак постигнут у претходном периоду, а затим планирана унапређења дефинисана по мерама. Мере дефинисане ПРУЈФ се надаље развијају кроз Акциони план за спровођење ПРУЈФ. Посебна пажња посвећена је ризицима и мерама за њихово отклањање у одељку: УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА. Консултативни процес биће описан у посебном одељку. Коначно механизам извештавања биће настављен по узору на модел успостављен у претходном ПРУЈФ, који се показао као веома успешан, и описан је у одељку: ИЗВЕШТАВАЊЕ О ПРУЈФ. Када је реч о носиоцима мера и активности ПРУЈФ, то су пре свега институције из којих су делегирани чланови Радне групе за израду, праћење и извештавање о спровођењу ПРУЈФ 2021-2025.

ВЕЗА ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА СА СТРАТЕГИЈОМ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ, ДРУГИМ ПЛАНСКИМ ДОКУМЕНТИМА И ЗАКОНОМ О ПЛАНСКОМ СИСТЕМУ

Један од недостатака претходног Програма реформе управљања јавним финансијама јесте и неуједначеност и недовољна усклађеност са Стратегијом реформе јавне управе, као кровним документом, имајући у виду чињеницу да је Стратегија реформе јавне управе усвојена 2014, а да је припрема претходног Програма реформе управљања јавним финансијама започета почетком 2015. године. Самим тим, у оквиру претходне Стратегије реформе јавне управе налазили су се само одређени елементи реформе УЈФ (планирање буџета, управљање јавним набавкама и финансијска контрола) док ПРУЈФ 2016–2020, поред тих области обухвата и одрживи фискални и буџетски оквир, извршење буџета, финансијско извештавање и екстерни надзор над јавним финансијама. На основу консултација са представницима Европске комисије и СИГМА експертима, а пре свега имајући у виду Закон о планском систему Републике Србије и обавезу усклађивања планских, а нарочито докумената јавних политика, донета је одлука да се ускладе процеси израде нове Стратегије реформе јавне управе и новог Програма реформе управљања јавним финансијама. Овај процес усклађивања два документа јавних политика започет је у јесен 2019. године, у оквиру Радне групе за припрему Стратегије реформе јавне управе.

Законом о планском систему Републике Србије који је усвојен 2018. године¹ и пратећим уредбама², јасно су установљени процес израде документа јавних политика, и посебно - обавеза усаглашавања ових докумената. Закон је омогућио успостављање ефикасног и транспарентног система планирања, уз оптимално коришћење буџетских средстава. Израђен је и јединствени информациони систем за подршку планирању и одлучивању, који ће додатно допринети транспарентности и ефикасности процеса планирања и извештавања о постигнутим учинцима.

У складу са Законом о планском систему РС, одлучено је да се у саставу нове Стратегије реформе јавне управе, као кровне стратегије која се израђује и доноси за период 2021-2030, не налазе појединачне активности везане за реформу УЈФ, већ да се део који се односи на Посебни циљ 5 – Репорма управљања јавним финансијама у потпуности разради у оквиру новог Програма реформе управљања јавним финансијама и пратећег Акционог плана за период 2021-2025. (у даљем тексту: ПРУЈФ 2021-2025), док је област која се односи на управљачку одговорност, која је раније била саставни део Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017–2020. године³, инкорпориран у Стратегију РЈУ 2021-2030 у области Одговорност и транспарентност.

Саставни део извештавања о учинцима Стратегије реформе јавне управе 2021-2030, биће и Извештај који буде сачињен о реализацији ПРУЈФ 2021-2025, имајући у виду да је рок за оба извештаја дефинисан Законом о планском систему Републике Србије (120 дана од почетка године - за усвајање извештаја за претходну годину). Примена Закона о планском систему Републике Србије, са пратећим уредбама, као и

¹ „Службени гласник РС“, бр. 30/18

² „Службени гласник РС“, бр. 8/19

³ „Службени гласник РС, бр.ој 51/17

паралелна припрема Стратегије реформе јавне управе 2021-2030, ПРУЈФ 2021-2025 и пратећих планских и докумената јавних политика, по први пут омогућава њихову потпуну усклађеност.

Приликом израде ПРУЈФ се водило рачуна и да се обезбеди конзистентност овог планског документа са другим важећим документима јавних политика, као и усклађеност са преузетим међународним и законским обавезама. ПРУЈФ прати фазе буџетског циклуса дефинисане Законом о буџетском систему⁴, који представља кључни законски оквир у области управљања јавним финансијама. ПРУЈФ 2021-2025 садржи кључне реформске мере у оквиру сваког посебног циља, док ће одрђени подсистеми УЈФ бити разрађени додатним планским документима и оперативним плановима. Значајна разлика у односу на претходни ПРУЈФ је и та што је целокупни подсистем Интерне финансијске контроле у јавном сектору (у даљем тексту: ИФКЈ), а који је у надлежности Сектора - Централна јединица за хармонизацију Министарства финансија, постао један од посебних циљева ПРУЈФ 2021-2025 (Посебни циљ IV Унапређење примене система интерне контроле у јавном сектору), те се неће припремати нова Стратегије јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору као што је то претходно био случај⁵, што је договорено у процесу консултација са Европском комисијом. Оперативним документима на нивоу институција над којима Министарство финансија врши надзор и/или организационих јединица самог Министарства финансија, обезбеђује се даља усклађивања у хијерархијској структури докумената.

Област управљања јавним финансијама није обухваћено једним преговарачким поглављем, већ је делимично садржај следећих преговарачких поглавља, којима већином управља МФ, а то су: поглавље 5 – Јавне набавке, 16 – опорезивање, 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената, 17 - Економска и монетарна политика, 29 - Царинска унија, 32 - Финансијски надзор, 33 - Финансијске и буџетске одредбе, и предмет је посебног дијалога са Европском комисијом у оквиру Специјалне групе за реформу јавне управе која је формирана на основу Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ. Мерила и обавезе предузете у процесу приступања ЕУ представљају значајне смернице за процес реформе управљања јавним финансијама.

Такође, Република Србија, као држава кандидат за пријем у чланство у ЕУ израђује Програм економских реформи (ЕРП) на годишњем нивоу, почевши од 2015. године, када је укључена у економски дијалог са ЕУ на највишем нивоу у оквиру координације економских политика са ЕУ у форми европског семестра *light*, што представља и важан сегмент преговарачког поглавља 17. У ЕРП посебно место има област квалитета јавних финансија, а поједине области УЈФ, као што је трансформација Пореске управе, увођење новог модела фискализације и електронско фактурисање, препознате су као посебне приоритетне структурне реформе у ЕРП 2021-2023.

ПРУЈФ у претходном периоду служио је и као важан инструмент за програмирање односно планирање донаторске помоћи, која је представљала значајну подршку у реализацији реформских мера. Значај напредка у УЈФ огледа се и у

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – исправка, 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др.закон, 103/2019, 72/2019 и 149/2020.

⁵ Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017–2020. године.

чињеници да је УЈФ један од општих предуслова за коришћење средстава секторске буџетске подршке (у даљем тексту: СБС), као једног од модалитета коришћења претприступне помоћи Европске уније – ИПА. Од 2015. године, када је започело спровођење првог СБС-а у Србији у области реформе јавне управе, општи предуслови за коришћење инструмента СБС, који су у надлежности Министарства финансија - макроекономска стабилност, транспарентност буџета и успешна реформа УЈФ, оцењивани су позитивно.

У односу на циљеве одрживог развоја (ЦОР) УН Агенде 2030 ПРУЈФ подржава развој ефикасних, одговорних и транспарентних институција на свим нивоима - ЦОР 16.6, промовише континуирани, инклузивни и одрживи економски раст, и има за циљ да обезбеди одговарајуће, инклузивно, партиципативно и репрезентативно одлучивање на свим нивоима - ЦОР 16.7. Стратешки оквир у области реформе јавних финансија доприноси и спровођењу ЦОР 16.10 - Осигурати јавни приступ информацијама и заштитити основне слободе, у складу са националним законодавством и међународним споразумима, и ЦОР 16.5 - Значајно смањити све видове корупције и мита у свим државама.

Успешно спроведене мере фискалне политике и успостављање повољног пословног и инвестиционог амбијента током година које су садржане реформским мерама ПРУЈФ су значајно допринеле побољшању свих економских токова у Републици Србији и остварењу ЦОР 17.1 - Мобилизација ресурса и капацитета за прикупљање пореза и осталих прихода, 17.4 - Дугорочна одрживост дуга, и 17.13 - Макроекономска стабилност кроз координацију политика.

Преглед релевантних планских докумената који детаљније разрађују циљеве и мере ПРУЈФ 2021-2025 и њихова међусобна повезаност, приказани су на Слици 1.

Стратегија реформе јавне управе 2021-2030

Посебан циљ 1	Посебан циљ 2			Посебан циљ 3		Посебан циљ 4	Посебан циљ 5	Посебан циљ 6	
УНАПРЕЂЕНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ИНВЕСТИЦИЈАМА	ЕФИКАСНО ПРИКУПЉАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ БУЏЕТСКИМ СРЕДСТВИМА			УНАПРЕЂЕЊЕ БУЏЕТСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И ТРАНСПАРЕНТНИЈЕ КОРИШЋЕЊЕ ЈАВНИХ СРЕДСТАВА		УНАПРЕЂЕЊЕ ПРИМЕНЕ СИСТЕМА ИНТЕРНЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	УНАПРЕЂЕЊЕ РАЧУНОВОДСТВА И УВОЂЕЊЕ РАЧУНОВОДСТВЕНИХ СТАНДАРДА	ЈАЧАЊЕ СПОЉНОГ НАДЗОРА НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА	
Фискална стратегија за 2021 годину са прогнозама за 2022 и 2023. годину	Програм трансформације Пореске управе 2021 – 2023 и Акциони план Програма трансформације Пореске управе 2018 - 2023	Пословни план за унапређење организације и рада царинске службе Министарства финансија 2020 – 2024	Фискална стратегија за 2021 годину са прогнозама за 2022 и 2023. годину Стратегија управљања јавним дугом Програм економских реформи 2021-2023 Преговарачко поглавље 17	Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019- 2023	Акциони план за запошљавање инспектора и других службеника у републичким инспекцијама 2019-2021	Стратегија РЈУ 2021-2030 Акциони план за Поглавље 23	Фискална стратегија за 2021 годину са прогнозама за 2022 и 2023. годину	Стратешки план Државне ревизорске институције 2019-2023	
Програм економских реформи 2021-2023	Преговарачко поглавље 16	Преговарачка поглавља 29, 33 и 17		Преговарачко поглавље 5	Документ јавне политике за развој буџетске инспекције за период 2020- 2025 Преговарачко поглавље 32	Преговарачка поглавља 32 и 22 Акциони план за Поглавље 23	Програм економских реформи 2021-2023	Преговарачко поглавље 32	
Преговарачка поглавља 17 и 33	Акциони план за спровођење Програма Владе 2020-2022 План рада Владе за 2021. годину	План рада за развој и коришћење електронских система царинске службе Министарства финансија 2020–2024					Преговарачко поглавље 17	Акциони план за Поглавље 23	
Акциони план за Поглавље 22	Програм економских реформи 2021- 2023 (ЕРП) Акциони план за поглавље 23	Акциони план за Поглавље 24							
Акциони план за Поглавље 23									

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

ОПИС ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА: НАЈВАЖНИЈИ РЕЗУЛТАТИ СПРОВЕДЕНИХ РЕФОРМСКИХ МЕРА У ПЕРИОДУ 2016-2020. ГОДИНЕ

ПРУЈФ 2016-2020 остварио је значајне резултате, доприносећи стабилизацији и оздрављењу јавних финансија у Републици Србији. Континуитет реформских процеса као и све детаљне информације о постигнутим учинцима приказане су у годишњим извештајима о спровођењу ПРУЈФ 2016-2020, које припрема Министарство финансија у сарадњи са релеватним институцијама у оквиру Радне групе за израду, праћење и извештавање о спровођењу ПРУЈФ.⁶

Од почетка спровођења Програма, остварен је значајан напредак у свим подсистемима УЈФ. Значајно је унапређен процес програмског буџетирања и средњорочног планирања; побољшано је планирање и праћење капиталних пројеката; убрзани су процес трансформације Пореске управе и модернизација Управе царина; настављено је унапређење управљања јавним дугом; постигнут је велики напредак у уређењу области јавних набавки; ојачана је област финансијског управљања и контроле и интерне ревизије; значајно је проширен опсег индиректних буџетских корисника у систему за извршење буџета; остварен је напредак у области сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ и повраћаја средстава; ојачан је рад буџетске инспекције; додатно су ојачани скупштински надзор над јавним финансијама и рад Државне ревизорске институције.

Почетком 2018. године успешно је завршен Програм фискалне консолидације који је био окосница трогодишњег аранжмана из предострожности са ММФ-ом. Током година фискалне консолидације, Србија је успела да оствари реални раст БДП-а од 3,3% у 2016. години, 2% у 2017, 4.3% у 2018. и 4.2% у 2019. години. Пад БДП-а за 2020. годину износи 1%, због смањења привредне активности у последња три квартала услед рестриктивних епидемијских мера и глобалне рецесије⁷. Захваљујући мерама фискалне консолидације створен је фискални простор који је у 2019. години искоришћен за повећање капиталних инвестиција, укидање кризних мера везаних за пензије и плате, повећање најнижих пензија и повећање плата у јавном сектору, те за смањење пореског оптерећења рада.

Када говоримо о макроекономском окружењу, позитиван тренд започет 2015. године настављен је и наредном периоду, што потврђују и важни макроекономски показатељи. Раст јавног дуга је заустављен и ниво јавног дуга био је на стабилној силазној путањи, од 71.2% у 2015. години на 52.9% на крају 2019. године, а на крају 2020. године, примарно због рестриктивних и епидемијских мера, јавни дуг износио је 57.7% БДП-а⁸. Дефицит је са 6,2% БДП у 2014. до 2016. године значајно смањен (1,2% БДП), да би у 2017. години буџет Републике Србије забележио суфицит од 1.1% и током 2018. године 0,6% БДП-а, док је у 2019. години дефицит износио свега 0,2%, да би због Ковид-19 пакета економских мера у 2020. био забележен дефицит од 8,1%.

⁶ <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm/>

⁷ Процена Министарства финансија из фебруара 2021. године: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/makroekonomski-i-fiskalni-podaci/>

⁸ Подаци од 4.2.2021. преузети 25.2.2021. на: <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/makroekonomski-i-fiskalni-podaci/>

Захваљујући одговорном процесу фискалне консолидације који је започео 2014. године, Република Србија је стабилизовала јавне финансије и поставила их на чврсте темеље, што јој је у време избијања пандемије омогућило да реагује брзо, примењујући обимне пакете мера за помоћ привреди и становништву. Ове мере су оцењене позитивно од стране међународних финансијских институција, Међународног монетарног фонда (у даљем тексту: ММФ) и Светске банке, као и Европске комисије⁹. Коначно, признање за постигнуте резултате дошло је и од релевантних агенција, *Moody's*, *Standard&Poor's* и *Fitch* су повећали кредитни рејтинг (на Ba2 односно на BB+) и поставили Србију у позицију на корак до инвестиционг рејтинга. Коначно, Србија је једна од ретких држава из региона која је 2020. године напредовала на *Doing Business* листи.

Програм економских мера који је Република Србија усвојила у три пакета помоћи 2020. и 2021. године, вредан око 8 милијарди евра или 12,7% БДП, и састоји се од улагања у здравство, директне и идиректне помоћи компанијама и предузетницима, фискални стимуланс домаћинствима, пореске олакшице и одлагање обавеза, те државну гаранцијску шему за мала и средња предузећа, резултат је стабилног макроекономског окружења који је постигнут у окриљу мера фискалне консолидације и Аранжмана из предострожности са Међународним монетарним фондом¹⁰, као и реформама у свим подсистемима УЈФ.

Успешно спровођење мера фискалне консолидације довело је до стабилизације јавних финансија, боље балансираног планирања и буџетирања јавних расхода, смањења нивоа јавног дуга, као и до стабилног привредног раста који је трајао све до првог квартала 2020. године. Стабилан систем јавних финансија, који осликавају ниво јавног дуга на крају 2019. године од 52.9% БДП-а, као и остварени реални раст БДП-а од 4.2%, омогућио је да се финансијске резерве у 2020. години користе за неутралисање негативних ефеката проузрокованих пандемијом вируса Ковид-19. Тиме је постигнут значајан циљ јавних финансија да су очувани привредни капацитети и пружена подршка у одржавању ликвидности привреде, и отворене могућности за привредни раст у 2021. години и наредним годинама. У фебруару 2021. године Влада Републике Србије усвојила је трећи економски пакет мера који садржи у плаћању половине минималне зараде за три месеца за предузетнике, микро, мала, средња и велика предузећа тако обезбеђујући помоћ за 1,8 милиона запослених. Помоћ је обезбеђена за секторе угоститељства, хотелијерства, туристичке и рент-а-кар агенције, као и једнократна помоћ грађанима и помоћ пензионерима. Све ове мере, уз истовремени шок на приходној страни, имали су за резултат привремено повећање фискалног дефицита и јавног дуга. У средњем року предвиђа се постепена стабилизација јавних финансија и усмеравање фискалног простора на раст јавних инвестиција у циљу опоравка и раста привреде.

У претходном периоду забележен је напредак у свим областима реформе управљања јавним финансијама. У оквиру спровођења реформе УЈФ, аналитички

⁹ ММФ је са Републиком Србијом у саветодавном аранжману и у својим извештајима препознао перманентна унапређења кључних макроекономских перформанси. Такође, Светска банка истакла је да су успостављене основе отвориле простор за значајније стопе привредног раста у догледној будућности, по стопама и од преко 7%. ЕК у Извештају о Србији за 2020. годину истиче позитивне економске резултате, као и да је Влада посвећена макроекономској стабилности и економским реформама.

¹⁰ Овај програм одобрен је Србији у јулу 2018. године на период од 30 месеци и није предвиђао коришћење финансијских средстава, већ је био искључиво саветодавног карактера. Програм је обухватио наставак спровођења институционалних и структурних реформи, након успешно спроведене фискалне консолидације и претходног аранжмана из предострожности са ММФ.

капацитети Министарства финансија, као и других релевантних институција укључених у реформу, значајно су ојачани. Увођење нових организационих решења, нових модела и аналитичких инструмената, софтвера, јачања ИТ капацитета, обука, унапређење размене и повећање транспарентности података, довело је до повећања увида јавности у ток јавних финансија и усвајање стандарда ЕУ и међународних стандарда у овој области.

Значајно су унапређени и капацитети ИТ система Министарства финансија и управа у саставу. Развијен је Буџетски информациони систем за израду буџета (БИС). Унапређен је Информациони систем за извршење буџета (ИСИБ), који као део система управљања јавним финансијама обухвата процесе и поступке који се спроводе електронском комуникацијом са Управом за трезор, и у који је укључено 529 индиректних буџетских корисника, и успостављен Централни регистар фактура (ЦРФ) Управе за трезор. Систем за електронско попуњавање и прикупљање годишњих извештаја о стању финансијског управљања и контроле коју врше корисници јавних средстава развијен је и тестиран. Поред уобичајеног подношења извештаја на папиру, у 2020. години се први пут испробава Систем електронског извештавања, који се планира увести од 2021. године, а тада и подношење извештаја у електронском облику постаје обавезно. Унапређен је Систем за управљање јавним дугом, уведен је софтвер AuditDос за ревизију и руковање документима, а успостављен је и ЈИС, којим управља РСЈП. У циљу прецизног и аутоматизованог планирања средстава и расхода за запослене у РС Министарство финансија је формирало Регистар за јединствену евиденцију корисника јавних средстава за потребе управљања људским ресурсима (РЕКЈС), који је оперативан од 2020. године, а у току је и израда Информационог система за обрачун зарада (ЦИСОЗ) запослених у јавном сектору.¹¹ У наредном периоду се предвиђа унапређење тих система и њихове интероперабилности у процесу јачања капацитета за планирање и буџетирање јавних расхода. МФ основало је Сектор за дигитализацију у области финансија 2020. године ради синхронизације ових процеса.

Унапређење квалитета макроекономских пројекција на који је била усмерена једна од мера Акционог плана ПРУЈФ 2015–2017. године, значајно је допринело унапређењу фискалних перформанси, што је уочено и потврђено у извештајима ЕК и ММФ 12. Стабилност јавних финансија успела се одржати реалистичнијим планирањем и пројекцијама прихода и расхода.¹³

Транспарентност буџета препозната је као један од кључних елемената добре управе. Уложени напори Владе у пружању разумљивих, благовремених и релевантних информација о буџету видљиви су у документима јавних политика који се односе на реформу јавне управе и реформу УЈФ. Транспарентности буџета значајно је допринела боља усклађеност програмских структура буџетских корисника са Упутством за израду програмског буџета (од 61% у 2016. до 87% у 2019. години) и припрема и објављивање Грађанског водича кроз буџет¹⁴, документа којим се лако и разумљивим језиком објашњава на који начин се и у које сврхе користе јавни ресурси, и на који начин се убирају приходи и како изгледа буџетски процес.

¹¹ ЕРП 2021-2023 стр.78.

¹² Извештај ММФ бр. 19/238.

¹³ ЕК извештај о Србији 2020, стр. 15

¹⁴ Грађански буџет за 2021 годину: <https://www.mfin.gov.rs/tip-dokumenta/gradjanski-budzet/>

Такође, од 2015. године, сви буџетски корисници прешли су са традиционалног линијског буџета на програмски буџет. **Програмски буџет омогућио је боље управљање учинком јавне управе**, већу одговорност корисника буџета, успостављање снажнијих веза између годишњег буџета, утврђивања приоритетних расхода и издатака и спровођења јавних политика, као и већу транспарентност потрошње. Резултати постигнути у овој области УЈФ праћени су на годишњем нивоу кроз праћење напретка буџетских корисника у примени методолошких захтева програмског буџетирања које прописује Министарство финансија. Од посебног је значаја и то што је унапређењем програмског буџета уведена и одговорност за остварене резултате кроз извештавање о оствареном учинку програма у буџету.

У претходном периоду је остварено значајно повећање усклађености програмских структура буџетских корисника са Упутством за израду програмског буџета (од 61% у 2016. до 92% у 2020. години). Узлазни тренд уочљив је и у погледу доследности у примени основних методолошких захтева програмског буџетирања од стране јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) (од 46,5% у 2016. до 81% у 2020. години), као и у припреми и објављивању грађанских водича кроз буџете ЈЛС. Квалитетнијим повезивањем стратешких циљева са програмским буџетом узрокованог усвајањем Закона о планском систему РС, поред боље координације планирања и буџетирања јавних политика и транспарентности буџета, допринело се и транспарентности начина реализације планских докумената, а нарочито докумената јавних политика какви су стратегије, програми и акциони планови.

Спровођење буџетских процедура је унапређено. Циљеви који се односе на родно одговорно буџетирање су достигнути.¹⁵ Након четири године, Народној скупштини су поднесени и завршни извештаји о извршењу годишњег буџета за период 2014–2018. године.¹⁶ Предлог закона о буџету поднет и усвојен у роковима који су предвиђени Законом о буџетском систему, при чему је продужено време за расправу о буџету за 2020. и 2021. годину. У скупштинску процедуру су упућени и предлози закона о завршним рачунима буџета (укупно 17) за период 2002–2018. године, који су донети у децембру 2019. године.

У циљу унапређења управљања фискалним ризицима, у којој МФ има водећу улогу, успостављена је организациона јединица – Сектор за управљање фискалним ризицима¹⁷. Област управљања јавним финансијама којој је посвећена велика пажња је управљање јавним инвестицијама. Доношењем Уредбе о управљању капиталним пројектима („Службени гласник, број 51/19) и пратећих правилника успостављен је законодавни оквир за успостављање јединственог система приоритизације уз пуну интеграцију планирања и вредновања капиталних пројеката у процесу буџетског планирања.

Када је у питању извршење буџета, активности реформе УЈФ су биле усредсређене на модернизацију рада Пореске управе, Управе царина, Управе за јавни дуг и система јавних набавки, које уједно представљају и предмет засебних преговарачких поглавља.

Остварен је и значајан напредак у реформи Пореске управе кроз Програм трансформације Пореске управе. У овом сегменту остварен је значајан напредак у делу редизајна организационе структуре одвајањем споредних активности и

¹⁵ Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ 2019, стр 40.

¹⁶ ЕК извештај о Србији 2020, стр. 92.

¹⁷ ЕРП 2021-2023 стр.68.

обједињавањем основних активности Пореске управе Републике Србије (у даљем тексту: ПУРС) на мањем броју локација (са 178 на 37 локација). Тиме је извршена концентрација функција контроле и наплате за основне активности ПУРС на мањем броју локација, као предуслов за ефикаснију контролу и наплату порески издашних форми. Смањење броја организационих јединица додатно је омогућило централизацију управљања пословним процесима, бољу координацију активности и последично обезбеђивање услова за једнообразно поступање. Уједначавањем и устаљивањем праксе пореских органа унапређена је правна сигурност и извесност за обвезнике и додатно у ширем контексту дат допринос креирању погодне пословне околине, нарочито за инвестиције. Такође, напредак је остварен и у области пружања услуга пореским обвезницима кроз успостављање Сектора за пружање услуга пореским обвезницима и едукацију и услуге пружене кроз шалтер „Ваш порезник“. Наиме, на темељу 2016. године усвојене Стратегије за пружање услуга пореским обвезницима и концепта новог организационог дела, оформљен је сектор у циљу повећања функционалности постојећег Контакт центра и припреме програма подршке новорегистрованим пореским обвезницима. Тиме су створене претпоставке за делотворнији и ефикаснији начин пружања услуга, а обвезницима омогућен сигуран и благовремен приступ потребним поузданим и разумљивим информацијама. Додатно, ПУРС је повећала транспарентност у сегменту дељења информација са обвезницима, обезбедивши једноставне двосмерне канале, кроз које се осим испоруке информација добијају и обавештења о проблемима (препрекама) које је потребно отклонити са циљем ефикаснијег остваривања права и извршења законских обавеза пореских обвезника. Идентификовањем области за унапређење пружања услуга, и конкретном подршком коју пружа новооснованим привредним субјектима, ПУРС постаје ослонац за успешно обављање привредних делатности.

Модернизација Управе царина добро напредује, што се одражава кроз висок ниво усаглашености са регулативом ЕУ и добром припремљеношћу за приступање ЕУ царинској унији¹⁸. Управа царина је наставила са јачањем административних и оперативних капацитета, као и спровођењем активности релевантних за успостављање ЕУ система за традиционално управљање сопственим средствима, ERIAN¹⁹ система анализе ризика, модернизације царинске лабораторије и унапређења антикорупцијских мера. У фебруару 2020. године донета су два битна стратешка документа: Пословни план за унапређење организације и рада царинске службе МФ 2020–2024. и План рада за развој и коришћење електронских система царинске службе МФ 2020–2024. Оба документа су израђена су у складу са препорукама ЕК из годишњег извештаја о напретку, а дигитализација и развој ИТК су у њима најбитнији сегменти.

Управа за јавни дуг спровела је мере за континуирану изградњу капацитета кроз обуке и развој софтвера као један од кључних елемената адекватног управљања јавним дугом. Током трајања ПРУЈФ 2016-2020, капацитети Управе за јавни дуг побољшани су јачањем људских капацитета, учењем на основу искуства најбољих пракси, а спроведени су и почетни кораци за увођење нове методологије за праћење ризика и софтвера за управљање јавним дугом. Софтвер за управљање јавним дугом израђен је крајем 2018. године, и његово увођење помаже при превазилажењу проблема у раду Управе за јавни дуг и унапређењу њених аналитичких капацитета.

¹⁸ ЕК извештај о Србији 2020, стр. 112.

¹⁹ <https://www.erian.cz/en/>

Током протеклог периода, развијање примарног и секундарног законодавства у области јавних набавки довело је до повећања транспарентности и ефикасности процедура јавних набавки. Делимично усклађивање са директивама Европске уније обављено је у 2015. години, а даље усклађивање извршено је усвајањем Закона о јавним набавкама децембра 2019. године²⁰, који је почео са применом 1. јула 2020. године, пратећих подзаконских аката и изградом новог Портала јавних набавки који је у потпуности у складу са наведеним Законом и представља значајан корак у процесу дигитализације поступака јавних набавки јер омогућава: е-подношење понуда, е-доделу уговора, е-аукције, динамични систем набавке, е-планирање, е-жалбе, е-каталог. Институционални и административни капацитети у области јавних набавки су из године у годину побољшавани кроз сертификацију службеника који обављају јавне набавке. У протекле четири године остварен је напредак у праћењу еколошке политике набавки и развоју зелених јавних набавки. Стратегија развоја јавних набавки 2014 – 2018. године и Програм развоја јавних набавки за период 2019-2023. године су стратешки оквир за развој система јавних набавки у претходном периоду.

Од јануара 2017. године, путем званичне интернет странице Министарства финансија, отворена је могућност примања пријава неправилности у поступању са финансијским средствима ЕУ²¹. Од августа 2018. године, отворена је могућност директног извештавања о утврђеним неправилностима и сумњама на превару у поступању са финансијским средствима ЕУ од стране АФКОС-а, кроз систем електронског извештавања (*Irregularity Management System - IMS*) Европске комисије и ОЛАФ. Поред јачања сарадње са другим институцијама, унапређен је законодавни оквир система за борбу против неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ.

У периоду од 2017-2019. године, поред јачања капацитета буџетске инспекције у погледу људских ресурса, дошло је и до значајног унапређења законодавног оквира усвајањем подзаконских аката који су проширили обухват и овлашћења буџетске инспекције. 2019. године је донета Методологија рада буџетске инспекције у циљу правилног и уједначеног поступања и рада буџетске инспекције МФ, Службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и Службе за буџетску инспекцију ЈЛС. Сачињен је и предлог Стратешког плана буџетске инспекције МФ за период 2021-2026. године као и пратећи Акциони план. Захваљујући бољем правном оквиру, ојачаним капацитетима и систематичнијем приступу у раду, у току 2019. године постигнут је значајан напредак у раду буџетске инспекције, а број спроведених инспекцијских контрола се повећао са 15 на 43 контроле у односу на претходну годину (раст за 286%, или за 2,5 пута).

У области ИФКЈ је, у 2020. години спроведено приближно 86% Акционог плана ИФКЈ Стратегије²². Спровођењем више од 95% препорука које је дала Европска комисија у оквиру Извештаја о напретку у контексту преговарачког поглавља 32 за 2019. годину, прогрес у области интерне финансијске контроле у јавном сектору је оцењен као добар у оквиру наредног извештаја за 2020. годину. Највише се радило на унапређењу регулаторно-методолошког оквира, ажуриран је ФУК Правилник, припремљен је Правилник о стручном усавршавању овлашћених интерних ревизора у јавном сектору, припремљено је чак 14 едукативних материјала од којих је већина

²⁰ „Службени гласник РС“, бр. 91/2019

²¹ Пријаве сумњи на неправилности или превару коришћењу ЕУ средстава и поступању са финансијским средствима РС: <https://www.mfin.gov.rs/kontrola-javnih-sredstava/prijave-nepravilnosti/>

²² Прелиминаран податак, тачан податак биће приказан у КГИ о ИФКЈ за 2020. годину.

постављена на вебсајт МФ. Ажурирани су сви тренинг материјали из ФУК-а и ИР у складу са актуелним међународним стандардима и принципима..

Софтвер за прикупљање Годишњих извештаја о систему финансијског управљања и контроле и Годишњих извештаја о обављеним ревизијама и активностима интерне ревизије у 2020. је постао функционалан. Половина КЈС који су доставили извештаје су искористиле могућност достављања извештаја електронским путем.

Спроводи се процес сагледавања квалитета финансијског управљања и контроле код два корисника јавних средстава за 2020. годину чиме је ова активност постала редован посао ЦЈХ.

Квалитет рада интерне ревизије и даље прати ЦЈХ уз значајан ангажман на пилотирању и развоју методологије за прелазак на модалитет колегијалног прегледа.

Унапређен је Консолидовани годишњи извештај о стању ИФКЈ у РС као и на управљању неправилностима, сагледавању квалитета за ИР и за ФУК. После 36 месеци имплементације, завршен је Твининг пројекат „Подршка даљем развоју ИФКЈ“ између Министарства привреде и финансија Републике Француске и ЦЈХ у оквиру МФ РС остављајући у наслеђе неопходне инструмената који ће даље ширити модерну управљачку праксу која се заснива на перформансама и транспарентности, залажући се за бољи квалитете услуга за грађане и ојачавајући нови циљ за руководиоце који увек треба да имају на уму да поступају у интересу јавности.

ЦЈХ је активно учествовао и у фацилитацији свих релевантних институција у домену управљачке одговорности као посебног циља Стратегије РЈУ 2021-2030 (ГЕНСЕК, МФ, МДУЛС, РСП, СУК, НАЈУ, РСЗ).

У претходном периоду Управа за трезор је била укључена у међународни пројекат сертификације рачуновођа у јавном сектору у оквиру којег је спроведен Програм обуке за стицање сертификата рачуновођа, у складу са међународним стандардима и праксом, а међународни сертификат стекло је 25 полазника, а Управа за трезор је реализовала две обуке о познавању *IPSAS* које је похађало 138 учесника. Крајем 2017. године, усвојене су измене и допуне Правилника о систему извршењу буџета РС, а нови информациони систем за извршење буџета - ИСИБ је у употреби од јануара 2018. године, што је омогућило да се у ИСИБ укључе нови индиректни корисници буџетских средстава. У систем извршења буџета Управе за трезор у периоду од 2016. до 2020. године укључено је 529 ИБК (правосудни органи – судови и јавна тужилаштва, установе за извршење кривичних санкција, установе културе и установе за остваривање права запослених из радног односа, установе социјалне заштите), а ван система тренутно се налазе само још индиректни корисници Министарства просвете, науке и технолошког развоја. Праћење и извештавање о доспелим неизмиреним обавезама побољшано је успостављањем базе података за регистровање предметних фактура и других захтева за исплату, односно увођењем Централног регистра фактура (ЦРФ) Управе за трезор, док је унапређењем ИСИБ омогућено корисницима буџетских средстава евидентирање насталих обавеза у главној књизи што је допринело њиховом објективном презентовању у финансијским извештајима. Успостављање ЦРФ допринело је ефикаснијем праћењу преузетих и неизмирених обавеза у оквиру рокова дефинисаних законом, што је довело до смањења броја закаснелих уплата, боље контроле над измирењем финансијских обавеза и побољшања планирања и управљања јавним средствима. Такође, израђени су „про форма“ финансијски извештаји за период од 2015. до 2018. године у складу са *IPSAS* стандардом за готовинску основу, који могу бити полазна основа за унапређење рачуноводственог система. Спровођење реформе рачуноводства у јавном сектору је у

почетној фази пошто је предвиђено да се *IPSAS*²³ стандарди обрачуноског рачуноводства усвоје до 2034. године. Реформе у тој области ће бити поступно планиране и спроведене у средњорочном/дугорочном периоду како би се обезбедило довољно времена за припрему детаљних планова за њихово спровођење, израду докумената рачуноводствених политика и примену и тестирање новог система. Да би се побољшала полазна основа, потребно је прво ојачати систем готовинског рачуноводства у складу са *IPSAS* стандардима.²⁴

Значајан напредак у области екстерне ревизије огледа се у усвајању докумената који покривају ревизију финансијских извештаја и правилност пословања, као и ревизију сврсисходности пословања. Приручници за ревизију су усклађени са Међународним стандардима врховних ревизорских институција (у даљем тексту: *ISSAI* стандарди). Током 2018. године, израђен је и посебан Приручник за ревизију правилности пословања, чијом применом је, са фокусом на области у којима су утврђени највећи ризици, објављено 58 извештаја о ревизији. Усвојен је и Приручник за уверавање у квалитет и контролу квалитета, на чијем основу је у 2018. години, обављено је шест „хладних“ и 39 „топлих“ прегледа извештаја о ревизији. Поред поменутог, унапређење ефикасности ДРИ је постигнуто и сталним развојем капацитета запослених кроз спровођење интерних и међународних обука и њиховим учешћем у различитим организацијама и радним групама *INTOSAI* и *EUROSAI*. Током 2018. године, ДРИ је спровела обуке о ревизији сврсисходности, које су резултирале повећањем броја ревизора сврсисходности са девет на 48, као и организовање обуке за стицање звања „државни ревизор“. Проценат препорука ДРИ по којима су субјекти ревизије поступили је у 2015. години износио 69.66%, док је у 2019. години износио 78%. У циљу јачања партнерских односа са кључним заинтересованим странама, пре свега са Народном скупштином, ДРИ је паралелно радила на побољшању системског праћења спровођења препорука ревизије и на дигитализацији процеса ревизије. У склопу развоја прилагођеног софтвера за управљање ревизијама (*Audit Management System- AMS*), завршено је мапирање процеса ревизије и утврђивање захтева.

Кључне активности које је Одбор Народне скупштине спровео у периоду трајања ПРУЈФ 2016-2020 јесу одржавање седница (тзв. слушања) за разматрање извештаја ДРИ, а за чије одржавање је био предуслов усвајање писаних правила (Смерница за рад). Слушања се одржавају у виду расправа о извештајима у којима, поред представника ДРИ, треба да учествују и субјекти ревизије, представници надлежних министарстава и други релевантни актери.

Резултати спроведених реформи огледају се и кроз испуњење предуслова за отварање преговарачких поглавља за чланство у Европској унији. У протеклом периоду отворена су следећа поглавља из области јавних финансија: 5 – Јавне набавке (децембар 2016. године), 17 - Економска и монетарна питања (децембар 2018. године), 29 - Царинска унија (јун 2017. године), 32 - Финансијски надзор (децембар 2015. године) и 33 - Финансијска и буџетска питања (јун 2018. године).

ПРОЦЕС ПРИПРЕМЕ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2021-2025

²³ <https://www.ipsasb.org/>

²⁴ Ревидирани ПРУЈФ за период јул 2019-2020. година, стр. 47.

Имајући у виду да је реформа УЈФ један од посебних циљева СРЈУ 2021-2030, заједнички рад са другим институцијама у оквиру Радне групе за израду СРЈУ 2021-2030, омогућио је усклађивање два документа јавних политика и анализу стања која се огледала у изради дрвета проблема, дрвета циљева укључујући и дефиницију општег циља, као и адекватних решења за будући ПРУЈФ 2021-2025. У јулу 2020. године, решењем министра финансија, формирана је Радна група за израду, праћење и извештавање о спровођењу ПРУЈФ 2021-2025 (у даљем тексту: Радна група). Пандемија проузрокована услед Ковид 19 утицала је и на израду ПРУЈФ те је већина активности организована онлајн.

Приликом припреме новог ПРУЈФ 2021-2025, коришћени су и годишњи извештаји о спровођењу ПРУЈФ 2016-2020 које је припремао Технички секретаријат Програма у сарадњи са члановима Радне групе и усвајала Влада Републике Србије. Ови извештаји сваке године додатно су унапређивани засновани на примерима добре праксе уз интензивну сарадњу са експертима СИГМА и иницирана је израда две додатне, детаљне анализе које су коришћене током припреме ПРУЈФ 2021-2025.

Прва детаљна анализа постојећег Програма, са препорукама и смерницама за припрему новог ПРУЈФ 2021-2025, израђена је уз подршку пројекта комплементарне помоћи „Подршка Министарству финансија у оквиру секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе“ и представља истовремено *ex-post* и *ex-ante* анализу ефеката мера јавних политика у складу са Законом о планском систему.

Ова анализа садржи кључне налазе и закључке које је требало узети у обзир приликом осмишљавања структуре и садржаја новог ПРУЈФ 2021-2025. Препоруке су засноване на: проценама постојећег стања на основу релевантних показатеља, анализи докумената јавних политика релевантних за реформу УЈФ и начина на који могу да се повежу са ПРУЈФ 2021-2025, одговорима добијем путем упитника који су достављени свим члановима Радне групе и *online* састанцима. Анализирани су стубови ревидираног ПРУЈФ 2016-2020, али је укључен и стуб који се односи на одрживи средњорочни макро-фискални и буџетски оквир, тако да су препоруке за наредни период формулисане за сваки од разматраних посебних циљева.

Друга детаљна анализа чију је припрему иницирало Министарство финансија јесте *PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability Assessment Report)* процена, коју је за потребе припреме новог ПРУЈФ 2021-2025 спровела Светска банка. *PEFA* процена представља међународно признату методологију за дијагностичку процену система УЈФ. Процена обухвата последње три расположиве фискалне године 2017 – 2019. годину, а датум пресека је 30. јун 2020. године. Први нацрт *PEFA* процене завршен је у новембру 2020. године, нацрт препорука је достављен у децембру 2020. године, док је други нацрт *PEFA* стављен на располагање јануара 2021. године. Овај документ омогућио је да се упореде постигнути резултати у УЈФ у односу на 2015. годину када је рађена претходна *PEFA* анализа, као и да се идентификују сегменти којима би требало додатно унапредити, узимајући у обзир и чињеницу да је између две последње процене дошло до измене методологије.

Поред већ постојећег стратешког оквира у области УЈФ ова два документа су у значајној мери унапредила квалитет новог ПРУЈФ 2021-2025, јер су пружила пресек тренутног стања у сваком појединачном подсистему УЈФ и потврдили на које од њих у новом ПРУЈФ треба обратити посебну пажњу. Препоруке за унапређење УЈФ у оба документа дате су за исте области и у веома сличном правцу.

У претходном периоду значајна пажња посвећена је консултацијама са заинтересованим актерима о реформи јавних финансија објављивањем нацрта и

усвојених документа на веб страници МФ. Дијалог о политици УЈФ одржава се најмање једном годишње и представља платформу за дискусију са заинтересованим актерима – цивилним друштвом, Европском комисијом, међународним организацијама и донаторима пре усвајања извештаја о реализацији ПРУЈФ, уз подршку пројекта немачке и швајцарске развојне помоћи „Реформа јавних финансија и Агенда 2030“, који спроводи ГИЗ. Овај дијалог је организован у форми целодневне конференције 2017, 2018 и 2019. године, током које се представља напредак у области реформе управљања јавним финансијама и планови за наредни период. Поред тога, сви заинтересовани актери могу континуирано достављати своје коментаре и сугестије путем посебне електронске адресе отворене у ту сврху:– pfmdijalog@mfin.gov.rs.

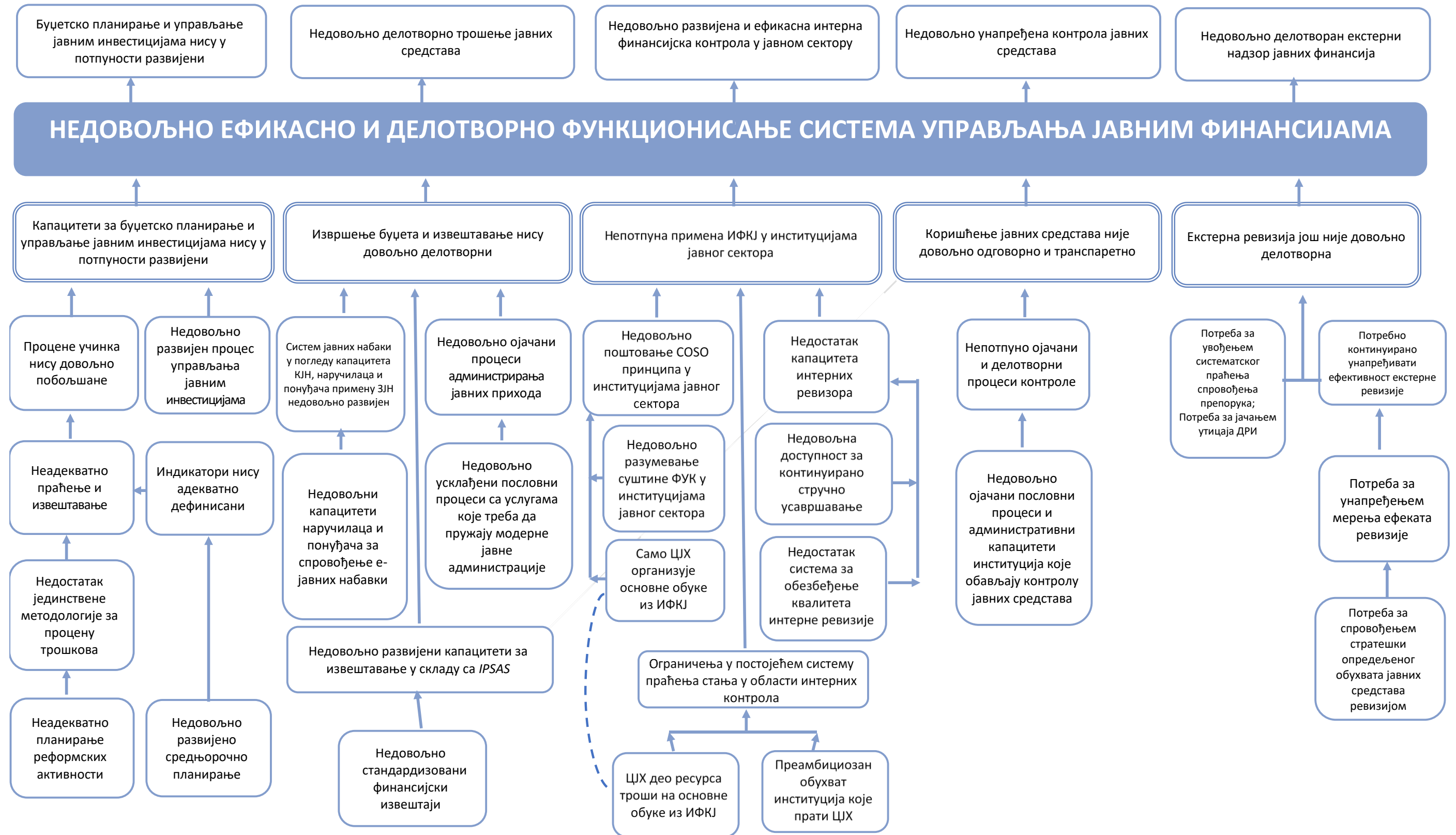
ДЕФИНИСАЊЕ ЖЕЉЕНЕ ПРОМЕНЕ

ПРУЈФ 2021-2025 се надограђује на резултате постигнуте у периоду 2016-2020. године, а процес његове припреме коришћен је за поновно разматрање праваца и изазова за област управљања јавним финансијама.

Жељена промена коју треба постићи у периоду 2021-2025. године на који се доноси нови ПРУЈФ, представља **успостављање система управљања јавним финансијама у складу са захтевима из процеса приступања ЕУ као и усклађивања са међународним стандардима које се огледа кроз остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП, уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са приоритетним циљевима Владе и циљевима јавних политика.**

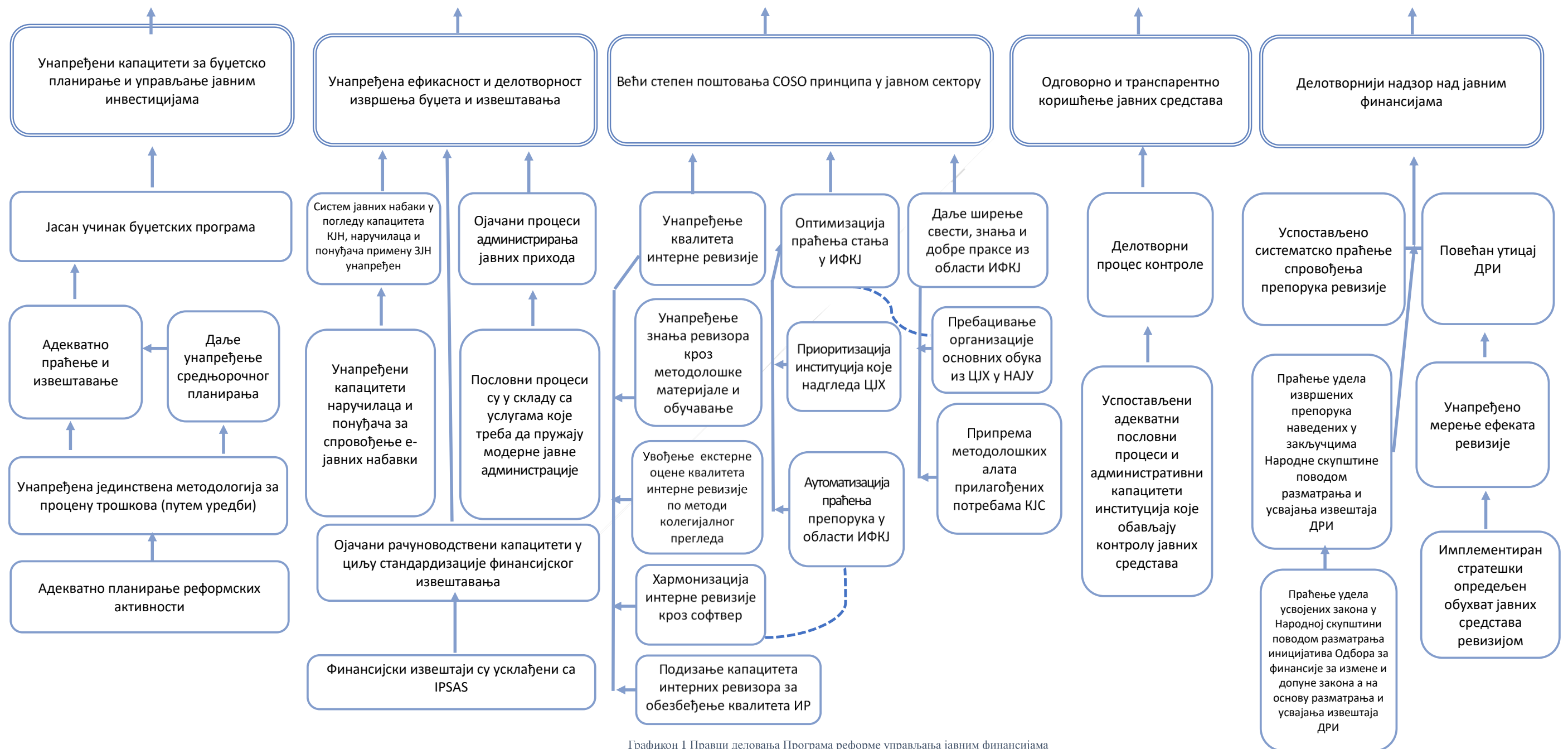
До дефиниције жељене промене дошло се на основу анализе постојећег стања и уочених проблема у УЈФ, што је представљено у оквиру Сlike 2: Дрво проблема. Жељена промена и њени елементи, као и њихове узрочно-последичне везе представљене су у оквиру Сlike 3: Правци деловања реформе УЈФ.

Дрво проблема – Управљање јавним финансијама



Графикон 1 Дрво проблема – Управљање јавним финансијама

ОСТВАРИВАЊЕ ОДРЖИВОГ БУЏЕТА СА СТАБИЛНИМ ЈАВНИМ ДУГОМ У ОДНОСУ НА БДП УЗ ПОМОЋ БОЉЕГ ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ, ПРОЦЕСА РЕВИЗИЈЕ И ПОВЕЗИВАЊА БУЏЕТСКОГ ПЛАНИРАЊА СА ПОЛИТИКАМА И ПРИОРИТЕТИМА ВЛАДЕ



Графикон 1 Правци деловања Програма реформе управљања јавним финансијама

II ДЕО

ПРОЦЕС КОНСУЛТАЦИЈА И ЈАВНЕ РАСПРАВЕ

Нацрт ПРУЈФ 2021-2025 и пратећи АП припремила је Радна група за израду, праћење и извештавање о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама 2021-2025 (у даљем тексту Радна група), која је укључила све идентификоване заинтересоване стране релевантне за израду и спровођење ПРУЈФ, и представља континуитет Радне групе претходног Програма.

Током 2019. и 2020. године обављене су претходне консултације како унутар МФ, тако и са осталим органима државне управе на састанцима о документима у хијерархији са стратегијом која се израђује и о њеној структури са МДУЛС и РСЈП августа 2019; о управљачкој одговорности (SIGMA/OECD, МДУЛС, Генерални секретаријат, МФ, РСЈП, Делегација ЕУ у Републици Србији, Комплементарна подршка ЕУ за област реформе јавне управе, Твининг пројекат при Министарству финансија) и септембра 2019. године; о претходном мишљењу РСЈП поводом хијерархије докумената и процеса консултација.

Крајем 2019. године, у оквиру почетка припреме нове кровне Стратегије реформе јавне управе 2021-2030, започет је и процес припреме новог Програма реформе управљања јавним финансијама за период 2021-2025. Прва фаза подразумевала је, у складу са Законом о планском систему Републике Србије, анализу тренутног стања у свим подсистемима УЈФ и формулацију општег циља новог ПРУЈФ, као и посебне циљеве, уз припрему основних елемената (дрво проблема и правци деловања, који су током процеса израде ПРУЈФ додатно унапређивани) у чему су учествовали чланови Радне групе ПРУЈФ.

Министарство финансија је 18. маја 2020. године, у складу са чланом 32. Закона о планском систему РС (“Службени гласник РС”, бр. 30/18), обавестило јавност да започиње рад на изради новог Програма реформе управљања јавним финансијама за период од 2021-2025. године, чиме је започет формално овај процес као наставак истог започетог у оквиру израде Стратегије РЈУ.

Радна група за израду, праћење и извештавање о спровођењу ПРУЈФ 2021-2025, формирана је 8. јула 2020. године решењем министра финансија, и чине је 58 чланова и заменика из следећих институција: Министарство финансија²⁵, Канцеларија за јавне набавке, Републички Секретаријат за јавне политике, Генерални секретаријат Владе, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Служба за управљање кадровима, Министарство за европске интеграције, Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније, Државна ревизорска институција, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине. Због мера уведених због Ковид-19 Радна група је радила у он-лајн форматима.

²⁵ Сектор за међународну сарадњу и европске интеграције, Сектор за макроекономске анализе и пројекције, Сектор буџета, Сектор за фискални систем, Сектор за праћење фискалних ризика, Сектор за царински систем и политику, сектор – Централна јединица за хармонизацију, Сектор за буџетску инспекцију, Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са ЕУ средствима, Сектор за управљање средствима ЕУ, Пореска управа, Управа за трезор, Управа за јавни дуг, Управа царина, Управа за спречавање прања новца, Управа за дуван.

Припрема ПРУЈФ 2021-2025 и пратећег Акционог плана за исти период настављена је евалуацијом резултата спровођења ПРУЈФ 2016-2020 са препорукама за унапређење свих сегмената ПРУЈФ уз помоћ експерата Пројекта комплементарне подршке за област реформе јавних финансија, који је разматран са члановима Радне групе, и затим дискутован детаљно на појединачним састанцима са становишта предлога за конципирање новог ПРУЈФ.

Током 2020. године одвијала се упоредо са израдом новог ПРУЈФ и ПЕФА процена коју су обавили експерти Светске банке на основу интензивних он-лајн састанака са члановима Радне групе и другим институцијама²⁶ на које се односе теме које покрива ПЕФА методологија²⁷.

Препоруке ПЕФА анализе затим су детаљно разматране од стране чланова Радне групе и експерата Пројекта комплементарне подршке за област реформе јавних финансија ради чега је током новембра 2020. године одржан низ консулсултативних он-лајн састанака и на основу ових препорука унапређен додатно нацрт ПРУЈФ.

Током децембра 2020. одржане су јавне консултације о Стратегији РЈУ 2021-2030. у којима је узело учешће и Министарство финансија²⁸. У контексту израде Стратегије РЈУ консултовани су и експерти СИГМА и Европска комисија, чији коментари су узети у обзир приликом припреме ПРУЈФ. Током марта и априла 2021. године²⁹ биће одржан процес јавних консултација за ПРУЈФ 2021-2025 и пратећи Акциони план за исти период, у складу са Законом о планском систему, у који ће бити укључени сви чланови Радне групе, као и представници цивилног друштва, Европске комисије, СИГМА, ММФ-а, Светске банке и осталих заинтересованих домаћих и међународних партнера.

²⁶ Министарство здравља, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство привреде, Министарство грађевинарства, транспорта и инфраструктуре, Дирекција за имовину, Комисија за заштиту права понуђача у јавним набавкама.

²⁷ <https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-framework>

²⁸ <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/pocetak-javne-rasprave-o-predlogu-strategije-reforme-javne-uprave-za-period-2021-2030-i-ap-za-period-2021-2025/>

²⁹ Овај део ће бити ревидиран након завршетка процеса консултација. Садржаће закључке и препоруке из овог процеса, као и појашњења шта је током процеса консултација узето у обзир и интегрисано у ПРУЈФ а шта није, и из којих разлога.

ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2021-2025

Општи циљ ПРУЈФ 2021-2025 је остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са приоритетним циљевима Владе и јавним политикама. Овај општи циљ повезан је са Стратегијом реформе јавне управе 2021-2030, где је представљен као посебан циљ 6.

Остварени напредак у погледу остваривања општег циља ПРУЈФ 2021-2025 пратиће се кроз следеће показатеље:

- ✓ Реални раст БДП-а, и
- ✓ Ниво јавног дуга опште државе.

Посебни циљеви ПРУЈФ 2021-2025 су:

- ✚ Посебни циљ I – Унапређени капацитети за буџетско планирање и управљање јавним инвестицијама,
- ✚ Посебни циљ II – Ефикасно прикупљање и управљање буџетским средствима,
- ✚ Посебни циљ III – Унапређење буџетске дисциплине и ефикасније управљање средствима Европске уније,
- ✚ Посебни циљ IV – Унапређење примене система интерне контроле у јавном сектору,
- ✚ Посебни циљ V – Унапређење рачуноводства и увођење рачуноводствених стандарда и
- ✚ Посебни циљ VI – Јачање спољног надзора над јавним финансијама.

Циљеви, мере и активности, представљене у сваком посебном циљу ПРУЈФ 2021-2025. треба да допринесу побољшању правног и организационог оквира, кадровских и техничких капацитета области управљања јавним финансијама, ради усклађивањима са обавезама из процеса ЕУ интеграција и међународним стандардима.

ПРУЈФ у наредном петогодишњем периоду фокусиран је на јачање свих сегмената управљања јавним финансијама представљених посебним циљевима, који се пре свега везују за фазе буџетског циклуса, кроз активности унапређења законодавног оквира, јачање административних и техничких капацитета носиоца реформе јавних финансија, уз посебан акценат на процес дигиталне трансформације кроз изградњу и одговарајуће умрежавање софтверских и ИТ капацитета, и реализацију предузетих обавеза у процесу приступања ЕУ и усклађивања са међународним стандардима. Такође, посебна пажња биће посвећена јачању међусобних хоризонталних веза посебних циљева, што је посебно објашњено у посебном циљу IV – УНАПРЕЂЕЊЕ ПРИМЕНЕ СИСТЕМА ИНТЕРНЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ. Унапређење квалитета управљања јавним финансијама има посебан значај на унапређење квалитета рада целе државне управе.

ПОСЕБНИ ЦИЉ I УНАПРЕЂЕНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ИНВЕСТИЦИЈАМА

Планирање и буџетирање јавних расхода на транспарентан и делотворан начин представља један од кључних сегмената адекватног управљања јавним финансијама. Прелазак са линијског буџета заснованог на врсти трошкова, на програмски буџет од 2015. године, створио је базу за сагледавање везе између јавних политика Владе, расположивих ресурса и остварених резултата буџетских програма. У односу на традиционални линијски буџет, програмски буџет захтева од буџетских корисника да поднесу информације о својим циљевима, програмима и активностима, на основу чега Министарство финансија доноси одлуку о расподели буџетских средстава и утврђених лимита за сваког од корисника. Тиме програмско буџетирање представља систем у коме се додела средстава базира на учинку односно резултатима институција, док уједно даје одговоре на питања шта су њихови краткорочни и дугорочни циљеви и колико кошта њихово постизање. Додатно, повезивање докумената јавних политика са програмским буџетом, омогућава праћење трошкова спровођења и као најважније праћење исхода и ефеката јавних политика.

Увођење програмског буџета треба да допринесе и квалитету вишегодишњег планирања. У општем делу закона који уређује буџет РС прво су почели да се исказују за период од три године капитални издаци, као најчешћи вишегодишњи издаци. Имајући у виду њихов значај, управљање инвестицијама представља један је од најважнијих приоритетних циљева Владе. Спроведене анализе показале су да недостатак средстава није био разлог лоше реализације капиталних издатака, али је неспорно да непрепознавање могућих фискалних ризика може утицати на стабилност јавних финансија и успоравање реализације. У циљу ефикасног управљања имовином и обавезама Министарство финансија предузима мере за јачање капацитета за праћење фискалних ризика.

ДОСАДАШЊИ РЕЗУЛТАТИ РЕФОРМЕ

Повећање квалитета израде програмског буџета у РС из године у годину је, са једне стране, резултат унапређења структуре програмског буџета, а са друге стране - резултат континуираног стицања знања и искуства корисника јавних средстава о припреми и извештавању кроз организоване обуке преко Националне академије за јавну управу (у даљем тексту: НАЈУ)³⁰. План је био да 100% корисника буџетских средстава на свим нивоима власти, искаже програмску структуру у складу са Упутством за израду програмског буџета³¹ (у даљем тексту: Упутство), те је, у складу са тим, Министарство финансија уложило значајне напоре у повећање квалитета буџетског процеса и његове транспарентности. Проценат усаглашености буџетских корисника са Упутством за израду програмског буџета бележио је раст из године у годину, од 61% у 2015. години до 92% у 2020. години. Са друге стране, проценат ЈЛС чији су буџети припремљени у складу са Упутством повећао се са 42,6% у 2015. години (170 ЈЛС) на 61,53% током 2017. године, односно 104 града и општине³².

³⁰ Ове обуке су се, пре оснивања НАЈУ, спроводиле преко Службе за управљање кадровима (СУК).

³¹ <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/Uputstvo-za-pripremu-programskog-budzeta-30.-septembar-2020.pdf>

³² Ревидирани ПРУЈФ за јул 2019-децембар 2020 <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm/>

Напредак у процесу буџетирања је, поред континуираног обучавања корисника, постигнут захваљујући унапређењу Упутства³³, унапређењу програмских структура и програмских информација. Обука за државне службенике о припреми буџета и извештавању о учинку програма редовно се спроводи као део програма стручног усавршавања државних службеника³⁴ НАЈУ. Буџетски корисници су процес припреме програмског буџета унапредили од када је уведена обавеза извештавања о учинку програма. Извештавање је утицало на њих да боље дефинишу показатеље о којима ће моћи да извештавају, као и да промене програмску структуру након анализе спроведене током извештајног периода. Показатељ веће посвећености буџетских корисника самом процесу вредновања учинака буџетских програма је усклађеност буџетских структура са новом обавезом извештавања о учинку програма, која је у 2019. години износила је 74%³⁵ и превазишла је очекивани ниво од 72%.

Буџетски информациони систем (у даљем тексту: БИС) за припрему буџета такође је введен ради пружања лакшег и ефикаснијег уношења финансијских планова, као и једноставнијег процеса анализе и обједињавања финансијског плана буџетских корисника. БИС је континуирано унапређиван, додавањем новог модула за праћење и извештавање о учинку програма.

Поред овога, напредак и транспарентност у процесу припреме буџета огледа се у припреми и објави Грађанског водича кроз буџет Републике Србије, који јавности пружа информације о структури буџета, као и начину прикупљања и трошења средстава. Грађански буџет, од 2015. године, објављује се на годишњем нивоу на званичној интернет страници Министарства финансија.³⁶ Увођење правне обавезе буџетским корисницима да објављују информације о буџетском програму и извештаје о учинку, додатно је повећала транспарентност процеса буџетирања. Практика објављивања Грађанских водича истовремено је развијана и на локалном нивоу, при чему је готово учтвостручен број ЈЛС које објављују ове водиче, 35% у 2019. години, у односу на 9% у 2018. години³⁷.

Увођење родно одговорног буџетирања (у даљем тексту: РОБ) додатно је допринело транспарентности и ефективности припреме буџета. У питању је процена буџета заснована на родној перспективи на свим нивоима буџетског процеса и уз реструктурирање прихода и расхода ради промовисања родне равноправности. Од 2016. године, увођењем родно осетљивих показатеља, у складу са годишњим планом³⁸, постепено је увођено РОБ.

Уз адекватно буџетирање јавних расхода, средњорочно планирање представља један од кључних елемената планског система и управљања јавним политикама у РС. У циљу јачања правног и институционалног оквира у овој области, у претходном периоду је усвојен Закон о планском систему РС³⁹. Овај закон уређује плански систем и све његове елементе, укључујући и управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржину планских докумената које, у складу са

³³ Постојећа верзија Упутства ажурирана је у септембру 2020. године.

³⁴ <https://www.napa.gov.rs/tekst/49/godisnji-programi-obuka-naju.php>

³⁵ Извештај о спровођењу ПРУЈФ за 2019. годину- <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm/>

³⁶ <https://www.mfin.gov.rs/tip-dokumenta/gradjanski-budzet/>

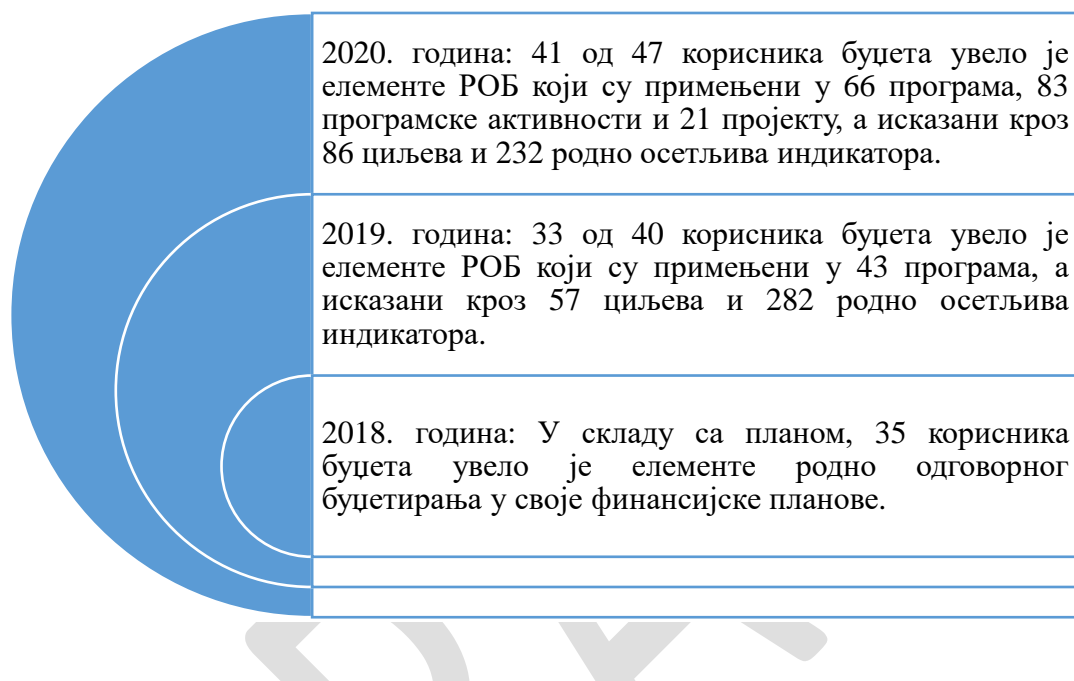
³⁷ Извештај о спровођењу ПРУЈФ за 2019. годину- <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm/>

³⁸ <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/plan-uvodjenja-rodno-odgovornog-budzetiranja-u-postupak-pripreme-i-donosenja-budzeta-republike-srbije-za-2020-godinu/>

³⁹ „Службени гласник РС“, бр. 30/18

својим надлежностима, предлажу, усвајају и спроводе учесници у планском систему на републичком и локалном нивоу власти. Закон о планском систему РС је уредио и обавезу усклађивања планских докумената, што је у случају ПРУЈФ 2021-2025 обезбеђено кроз интегрисање појединих планских докумената у сам ПРУЈФ 2021-2025, док се поједина задржавају јер представљају оперативне планове који по садржају и форми не могу бити интегрисани у Програм. Са друге стране, ПРУЈФ повезан са хијерархијски вишим документом јавне политике, односно кровном Стратегијом реформе јавне управе 2021-2030.

Слика 4: Број корисника буџета који су увели РОБ



Значај Закона о планском систему РС огледа се и у успостављању обавезе спровођења анализе ефеката прописа и јавних политика, праћења, вредновања и извештавања о спровођењу планских докумената и постигнутим учинцима. У циљу детаљнијег регулисања наведеног, Влада РС усвојила је и две пратеће уредбе - Уредбу о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика⁴⁰ и Уредбу о методологији за израду средњорочних планова⁴¹, што уједно представља и правни оквир за средњорочно планирање. Наиме, Законом о планском систему РС прописана је обавеза израде средњорочног плана и иста је разрађена у Уредби о методологији израде средњорочних планова, тако да обавезници средњорочног планирања треба да израђују своје средњорочне планове исказујући у њима све преузете обавезе из докумената јавних политика, приоритета дефинисаних од стране Владе у Акционом плану за спровођење Програма Владе, Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) и плана развоја институције у наредне три године, узимајући у обзир расположиве капацитете и ресурсе, као и промене у односу на време када су поменути документи јавних политика донети. Очекује се да ће средњорочни планови у наредном периоду постати основни управљачки документ сваке од институција јавног сектора који ће омогућити да се планиране јавне политике спроводе у пуној мери. Уведена обавеза израде средњорочних планова ће значајно унапредити програмско

⁴⁰ „Службени гласник РС“, бр. 8/19

⁴¹ „Службени гласник РС“, бр. 8/19

буџетирање. Коначно, одредбе за израду средњорочних планова додатно су прецизиране у Приручнику за израду средњорочног плана⁴².

Средњорочне планове за период од 2020. до 2022. године, у складу са Законом о планском систему РС и новом методологијом, израдили су Министарство здравља⁴³, Републички секретаријат за јавне политике (у даљем тексту: РСЈП)⁴⁴, Министарство државне управе и локалне самоуправе⁴⁵ и Министарство одбране⁴⁶ као обвезници средњорочног планирања на централном нивоу власти.

Током 2020. године, уз подршку РСЈП-а, започета је припрема нових пет средњорочних планова и то за: Министарство унутрашњих послова, Министарство финансија, Министарство културе, Републички геодетски завод и Националну службу за запошљавање, а до краја 2020. године израђени су нацрти средњорочних планова за период 2021. до 2023. године Министарства културе и информисања, Министарства финансија, Републичког геодетског завода и Националне службе за запошљавање. У новом циклусу средњорочног планирања усвојени су средњорочни планови РСЈП-а, Министарства државне управе и локалне самоуправе и Министарства финансија. Средњорочни планови Републичког геодетског завода и Националне службе за запошљавање су у фази финализације.

Такође, у циљу јачања капацитета органа државне управе, РСЈП је у сарадњи са Националном академијом за јавну управу током 2020. године одржао три обуке посвећене средњорочном планирању под називом: „Обука предавача и ментора у области јавних политика - модул 4, Средњорочно планирање”, кроз које је обучено 16 будућих предавача.

Средњорочни планови се уносе у Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање (у даљем тексту: ЈИС), а путем ЈИС-а се и годишње извештава о напретку у спровођењу средњорочних планова и у току је израда извештаја за 2020. годину РСЈП-а и Министарств државне управе и локалне самоуправе.

Кроз ЈИС је обезбеђена веза мера и активности планираних у документима јавних политика и средњорочним плановима са програмима, програмским активностима и пројектима у програмском буџету. За сада није успостављена директна веза ЈИС-а и БИС-а, па не постоји могућност аутоматског ажурирања података о буџету у ЈИС-у, већ се она, за сада, остварује тако што се приликом усвајања сваког новог буџета он посебно учитава у ЈИС. До сада је мали број органа који су обвезници средњорочног планирања усвојио своје средњорочне планове. Препрека за веће коришћење ЈИС-а за израду средњорочних планова, чиме се умногоме тај процес олакшава, је што још увек у многим областима планирања плански оквир није оптимизован. и документа јавних политика, која су већином важила до 2020. године, није израђено у складу са Законом о планском систему, а нова документа још увек нису усвојена.

⁴² <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-izradu-srednjorocnih-planova-09032020.pdf>

⁴³ Министарство здравља је 30. јануара 2020. године одлуком министра здравља усвојило Средњорочни план и његова објава на сајту очекује се у догледно време, након стабилизације стања у погледу пандемије Ковид -19.

⁴⁴ Средњорочни план Републичког секретаријата за јавне политике од 2020-2022. године: <https://rsjp.gov.rs/cir/srednjorocni-plan/>

⁴⁵ Средњорочни план Министарства државне управе и локалне самоуправе за период од 2020-2022. године: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/SP-MDULS-2020-2022-final.pdf>

⁴⁶ Средњорочни план Министарства одбране за период од 2020-2022. године: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadržaj/dokumenta/Srednjorocni%20plan%20Ministarstva%20odbrane%20za%20period%20od%202020%20do%202022%20godine.pdf

Процена финансијских ефеката закона, другог прописа или другог акта на буџет, односно финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање⁴⁷ представља изузетно битан сегмент процеса анализе ефеката и то нарочито приликом израде прописа и докумената јавних политика какви су стратегије и програми. У оквиру анализе финансијских ефеката, од изузетне је важности на адекватан начин проценити трошкове које ће предложене мере и активности у нацртима, односно предлозима прописа и предлозима докумената јавних политика проузроковати заинтересованим странама и циљним групама, јер управо од тога зависи и коначан избор мера и активности. Процена финансијских ефеката аката на буџет из године у годину је унапређивана, упоредо са напретком у средњорочном буџетирању, али је било неопходно донети јединствену методологију за процену стандардних трошкова за израду планских докумената какав је Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа⁴⁸ и чију је израду иницирао РСЈП и у сарадњи са Министарством финансија, компетиран у јулу 2020. године.

Ефикасније и делотворније управљање капиталним инвестицијама и реализација капиталних пројеката представља један од најважнијих стратешких циљева Владе РС, због чега је овом процесу последњих година посвећена велика пажња. Најпре је усвојена. Уредба о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката⁴⁹, која регулише садржину капиталних пројеката и вредновање њихових позитивних и негативних ефеката, 2017. године и почела је са применом почетком 2018. године, а затим је усвојен и пратећи Правилник о садржини, роковима и поступку достављања инвестиционе документације за капиталне пројекте⁵⁰. Затим је, у јулу 2019. године, усвојена и нова Уредба о управљању капиталним пројектима у РС⁵¹. Усвајањем Уредбе о управљању капиталним пројектима и пратећим правилницима⁵², а који су усвојени у децембру 2019. године, заокружен је правни оквир који регулише процедуру управљања капиталним пројектима у РС. Усвајањем новог правног оквира унапређен је процес оцене и праћења капиталних пројеката, што представља предуслов да потребни ресурси буду издвојени за највише Владине приоритете, за смањење прекорачења трошкова, краћи временски интервал од идентификовања потреба до постизања резултата, обезбеђивање бољих пројектних резултата, смањење броја пројеката у мировању или одложених пројеката, те избегавање пројеката где је већи трошак него корист и смањење фискалних ризика. Чланом 1. Уредбе прописано је да је иста усвојена управо у циљу обезбеђивања вредновања свих позитивних и негативних ефеката пројеката и како би се осигурало делотворно и ефикасно управљање јавним средствима.

⁴⁷ Уређена Правилником о начину исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа или другог акта на буџет, односно финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, бр. 32/15) и Упутством за попуњавање Обрасца ПФЕ - Образац стандардне методологије за процену финансијских ефеката акта.

⁴⁸ <https://rsjp.gov.rs/cir/dokumenti-kategorija-cir/prirucnici-cir/>

⁴⁹ „Службени гласник РС“, бр. 63/17

⁵⁰ „Службени гласник РС“, бр. 18/18

⁵¹ „Службени гласник РС“, бр. 51/19

⁵² Усвојени су следећи правилници у складу са Уредбом о капиталним пројектима: Правилник о инвестиционој документацији („Службени гласник РС“, бр. 87/19), Правилник о начину израде параметара финансијске и економске анализе у оквиру студије изводљивости и претходне студије изводљивости („Службени гласник РС“, бр. 87/19), Правилник о садржају базе капиталних пројеката („Службени гласник РС“, бр. 87/19), Правилник о поступку укључивања капиталних пројеката у буџет („Службени гласник РС“, бр. 87/19), Правилник о поступку рационализације капиталних пројеката („Службени гласник РС“, бр. 87/19), Правилник о студији изводљивости и претходној студији изводљивости („Службени гласник РС“, бр. 87/19), Правилник о праћењу имплементације капиталних пројеката („Службени гласник РС“, бр. 87/19).

Унапређење управљања капиталним инвестицијама у 2019. години остварено је формирањем прве Комисије за капиталне инвестиције, која врши потврду стратешке релевантности капиталних пројеката и усваја листу капиталних пројеката који су успешно оцењени и прошли преимплементациону фазу, и која разматра питања од значаја за развој инфраструктуре Републике Србије, те промовише систематско планирање инвестиција у инфраструктуру. У складу са новим правним оквиром, основана је нова Републичка комисија за капиталне инвестиције, почетком 2020. године. У претходном периоду одржане су три седнице, а на седници одржаној у јануару 2021. године одлучено је да се Комисија састаје најмање једном месечно, а по потреби и чешће.

Комисија је усвојила Пословник о раду и донела Одлуку о образовању радног тела за обављање административних и стручних послова - технички задаци за реализацију Програма инвестиционих пројеката „Србија 2025“.

На техничком нивоу, 2019. године је новим актом о Систематизацији радних места Министарства финансија формиран Сектор за праћење фискалних ризика који се, између осталог, бави и управљањем капиталним пројектима и пружа техничку подршку Републичкој комисији за капиталне пројекте. У другој половини 2019. године и првој половини 2020. године, приступило се јачању капацитета јединица за управљање капиталним инвестицијама, како у оквиру Сектора за праћење фискалних ризика Министарства финансија, тако и других линијских министарства, кроз организоване обуке о новој Методологији управљања капиталним пројектима и попуњавању систематизованих радних места за послове управљања капиталним пројектима.

Као резултат спровођења наведених мера и активности, буџетско извршење капиталних инвестиција повећано је са 74.5% на 85% у 2018. години, а овај тренд настављен је и у 2019. години када је извршење капиталних пројеката износило 86.34%.

ПЛАНИРАНЕ РЕФОРМСКЕ МЕРЕ У ПЕРИОДУ 2021-2025

Мера 1.1 - Унапређење програмског буџета

У наредном периоду у овој области планирани су даљи кораци ради побољшања елемената програмског буџетирања. Иако се извештаји учинка програма припремају од стране свих буџетских корисника полугодишње и годишње, за сада постоји ограничена анализа и праћење постигнутог учинка. Постављање адекватнијих циљева и правилна евалуација резултата и показатеља омогућили би оптималније кориштење јавних средстава путем коришћења података о учинку приликом одлучивања о расподели буџетских средстава. *PEFA* процена за РС истиче неопходност даљег побољшања ефикасности програмског буџетирања како би се достигли његови циљеви, посебно у делу који се односи на извештавање о учинку. Оцењено је да извештавање треба да буде боље припремљено како би омогућило адекватну евалуацију остварених резултата специфичних програма. Такође, процена је да се извештаји о учинку програма не узимају у довољној мери у обзир приликом планирања финансијских средстава за њихово спровођење. У складу са тим, да би се установила ефикасност примене програмског буџета и исти унапредио, као употреба показатеља учинка, Министарство финансија ће спровести анализу која ће за циљ имати мапирање ових елемената. Паралелно са анализом на републичком нивоу, у наредном периоду ће се приступити и анализи униформне структуре програмског буџета на локалном нивоу

како би се установила њена ефикасност и транспарентност увида у трошкове ЈЛС. Такође, након сагледавања примене програмског буџета на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање и спровођења анализе здравственог система унапредиће се униформна структура програмског буџета организација обавезног социјалног и корисника средстава Републичког фонда за здравствено осигурање.

Фокус анализе елемената програмског буџета биће на постојећој вези докумената јавних политика са буџетским средствима, о чијем је даљем унапређењу више наведено у оквиру мере – Унапређење средњорочног планирања.

У сврху унапређења програмског буџета, а са доношењем закључака наведених анализа, истовремено ће се наставити са обукама за кориснике на свим нивоима власти.⁵³ У циљу унапређења квалитета садржаја и анализе извештаја о учинку програма, потреба за јачањем капацитета буџетских корисника и Сектора буџета Министарства финансија препозната је и у *PEFA* процени, док је потреба унапређења процеса извештавања о учинку програма у складу и са препорукама СИГМА извештаја за унапређење транспарентности и свеобухватности буџетског извештавања. Имајући у виду наведено, Министарство финансија планира да у овој области примени и искуства добре праксе држава чланица ЕУ, што ће довести до свеобухватног напретка у планирању и буџетирању јавних расхода, заснованом на оствареним резултатима.

Мера 1.2 -Унапређење капацитета за припрему буџета и упознавање са обавезама земаља чланица ЕУ током процеса припреме буџета

Имајући у виду процес европских интеграција и напоре које РС улаже у остваривање пуноправног чланства у ЕУ и обавезе које земље чланице имају при процесу припреме буџета, планирано је спровођење анализе целокупног процеса, као и директне обавезе које ће Република Србија имати у будућности. Анализа ће омогућити и делимично испуњење препоруке из Извештаја о напретку за 2020. годину о даљој потреби усклађивања са Директивом о захтевима за буџетске оквири, која захтева пуну транспарентност приликом планирања и извештавања о расходима и издацима општег нивоа државе⁵⁴. Анализа првенствено треба да садржи осврт на садржај буџетске документације, како са аспекта укључивања ванбуџетских корисника, тако и са аспекта обима објашњења у случају одступања од средњорочног оквира расхода, односно разлога који су их проузроковали (промене јавних политика, техничке промене и др). Спровођење анализе даће адекватан оквир уз помоћ којег ће Србија моћи да благовремено, пре самог приступања, буде упозната са процесом припреме буџета и својим обавезама, што ће осигурати и транспарентност самог процеса, као и поштовање буџетског календара и свих предвиђених корака. Такође, планиране су обуке за запослене у самом Министарству финансија, као и другим директним буџетским корисницима, што ће поред саме анализе, на техничком нивоу омогућити запосленима на пословима планирања и припреме буџета да буду упознати са динамиком и обавезама припреме буџета чланица ЕУ, како би се осигурао максималан квалитет припреме. У оквиру мере за унапређење капацитета за припрему буџета и обавезе земаља чланица ЕУ током процеса припреме буџета, планирана је и размена знања са једном од земаља чланица, што ће омогућити запосленима ефикасну размену

⁵³ У зависности од развоја ситуације изазване пандемијом Ковид-19, обуке ће могу одржавати и онлајн.

⁵⁴ Поглавље 17 – Економска и монетарна политика: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

искустава у овој области, с обзиром на то да су спремност и обученост пре самог приступања ЕУ од суштинског значаја.

Мера 1.3- Унапређење средњорочног планирања

Иако је усвајањем правног оквира за адекватно управљање јавним политикама и њихово буџетирање постигнут велики напредак у области средњорочног планирања, *PEFA* процена за 2020. годину оценила је да је потребно даље унапређење у повезивању средњорочних буџета са релевантним стратешким плановима корисника јавних средстава. Успешној оптимизацији допринеће чињеница да 39 докумената јавних политика истиче 2020. године, који ће у наредном периоду бити припремани у складу са новим правним оквиром и имајући у виду средњорочне планове надлежних институција. Како би се у наредном периоду осигурало доследно спровођење приоритетних циљева, РСЈП ће као надлежна институција за координирање јавних политика наставити са пружањем подршке обвезницима средњорочног планирања како на републичком, тако и на нивоу локалне власти. Планирано је да се до краја 2023. године изради анализа степена усаглашености средњорочних планова са постојећим документима јавних политика у одговарајућим областима планирања. Будући да је добро средњорочно планирање кључно за процес адекватног буџетирања расхода, ова активност омогућиће идентификацију изазова које представља оптимизација постојећег планског оквира институција и средњорочних планова које буду израдили, као и показатељ које кораке треба предузети како би средњорочни планови били максимално усаглашени са документима јавних политика и другим планским документима.

У Извештају Европске комисије о Србији за 2020. годину препоручено је да будући ПРУЈФ треба да обезбеди бољу повезаност са секторским стратешким оквиром и повећање фокусираности на показатеље учинка и остваривање истих. Истовремено и у Извештају о процени заснованој на индикаторима, као и *PEFA* процени препозната је потреба унапређења утврђивања средњорочног оквира расхода, као и обрачуна трошкова средњорочних планова. Вишегодишњим исказивањем буџета, може се допринети квалитету утврђивања средњорочног оквира расхода. Сама чињеница да ће подаци бити јавно доступни утицаће на подизање нивоа анализе и прецизности сагледавања вишегодишњих обавеза. То захтева јачање аналитичких капацитета како буџетских корисника, тако и Министарства финансија. Поред људских ресурса неопходно је омогућити и друге алате, као што је јединствена методологија процене трошкова, која може да се обезбеди и надоградњом Обрасца ПФЕ - Образац стандардне методологије за процену финансијских ефеката акта⁵⁵.

Веза буџетских средстава, односно циљева исказаних програма, са средњорочним плановима биће олакшана и кроз директно повезивање ЈИС са једне стране, и са друге стране - јединственог информационог система за планирање, извршење буџета РС и рачуноводствени систем (на чијем се повезивању тренутно ради).

Мера 1.4 - Унапређење методологије за управљање капиталним пројектима

⁵⁵ <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/pravilnik-o-nacinu-iskazivanja-i-izvestavanja-o-procenjenim-finansijskim-efektima-zakona-drugog-propisa-ili-drugog-akta-na-budzet-odnosno-finansijske-planove-organizacija-za-obavezno-socijalno-osigu/>

Очекивано је, према проценама из фискалне стратегије, да су капитални расходи достигли рекордан ниво од 5,2% БДП у 2020. години. Имајући у виду да је у ранијим кризним периодима, најчешће долазило до смањења капиталних расхода, овакав раст реализације представља квалитативну позитивну промену у управљању јавним финансијама. Међутим, имајући у виду да је нови правни оквир у овој области успостављен у 2020. години, још увек није постигнута пуна примена.

Министарство финансија наставиће даље кораке ка унапређењу система капиталних инвестиција, у складу са препорукама Европске комисије и Светске банке. *PEFA* процена указује на потребу за значајним унапређењем управљања јавним инвестицијама, као и на то да успостављени правни оквир за управљање капиталним инвестицијама може допринети побољшању самог процеса реализације капиталних пројеката и оптималном коришћењу ресурса. *PEFA* препоруке указују и на потребу увођења јединственог филтера пројеката минимизирањем дискреционих права да би се одређени капитални пројекти изузели из предимплементационе фазе поступка која је предвиђена важећим правним оквиром. Даље, указано је на потребу за прегледом економске и финансијске анализе током реализације пројеката с циљем обједињавања захтева и институционалних одговорности у свим врстама пројеката (грађевински и неграђевински пројекти, пројекти од посебног значаја за РС). Даље, указано је на потребу ревидирања буџетске документације како би се представиле процене укупних трошкова животног циклуса и укупних инвестиционих трошкова за све пројекте који су обухваћени Законом о буџету. Најзад, указано је и на неопходност развоја и примене детаљнијег сета стандардизованих критеријума који ће се користити за информисање о одређивању приоритета и одабиру пројеката за финансирање од стране Републичке комисије за капиталне инвестиције.

У складу са наведеним, у наредном петогодишњем периоду у области реализације капиталних инвестиција, планиране су активности на унапређењу постојеће методологије управљања капиталним пројектима, успостављању адекватног информационог система за праћење реализације капиталних пројеката, као и јачање административних капацитета јединица за управљање капиталним инвестицијама, како у оквиру Сектора за праћење фискалних ризика, тако и у оквиру других јединица на републичком нивоу.

Даље унапређење постојеће методологије и документације за управљање капиталним пројектима планирано је кроз спровођење редовне анализе правног оквира за управљање капиталним пројектима, што би омогућило благовремено идентификовање слабости и кашњења у процесу припреме капиталних пројеката. Поред овога, планирано је да анализа пружи и препоруке за унапређење самог оквира, како би се идентификоване слабости успешно отклониле. Нова методологија за управљање капиталним пројектима подразумева и праћење спровођења пројеката кроз јединствену базу података на нивоу Министарства финансија, а која садржи пројекте који су већ у току или су у фази развоја пројектне идеје, и која треба на систематичан начин да обухвати све пројекте средње и велике вредности, у складу са Уредбом о управљању капиталним пројектима. Планирано је да сви пројекти који испуњавају услове након обраде пројектног предлога буду интегрисани у јединствену листу (филтер "*pipeline*" Министарства финансија), што ће омогућити побољшање целокупног система праћења реализације капиталних пројеката.

Даље, значајан допринос успостављању јединственог филтера пројеката на нивоу Министарства финансија даће и операционализација информационог система за управљање капиталним инвестицијама (енг: *PIMIS*). Предности успостављања *PIMIS*-а су: побољшање брзине и ефикасности пословних процеса у области праћења

капиталних пројеката, који се тренутно ручно прате; заокружен циклус праћења пројеката од пројектне идеје до окончања реализације пројекта; једноставнији приступи и системи одобрења; смањење могућности да се направи грешка приликом уноса или тумачења података; могућност статистичких прорачуна, итд. Након спроведене јавне набавке за израду софтвера, до краја 2024. године очекује се успешна инсталација софтвера код предлагача идеја односно овлашћених предлагача капиталних пројеката. До краја 2025. године, планирано је одржавање обука свих запослених на пословима управљања капиталним пројектима о коришћењу израђеног софтвера, како би се осигурало његово делотворно коришћење.

ПЕФА процена указала је на недостатак формалног функционалног механизма за управљање фискалним ризицима, што је доводило до материјализације истих и непланираних буџетских трошкова, као што су активирање гаранција за зајмове државних предузећа, коришћење фонда за осигурање депозита због банкрота неколико комерцијалних банака и природних непогода услед поплава. У циљу превазилажења ових недостатака, до краја 2022. године, предвиђено је успостављање правног оквира.

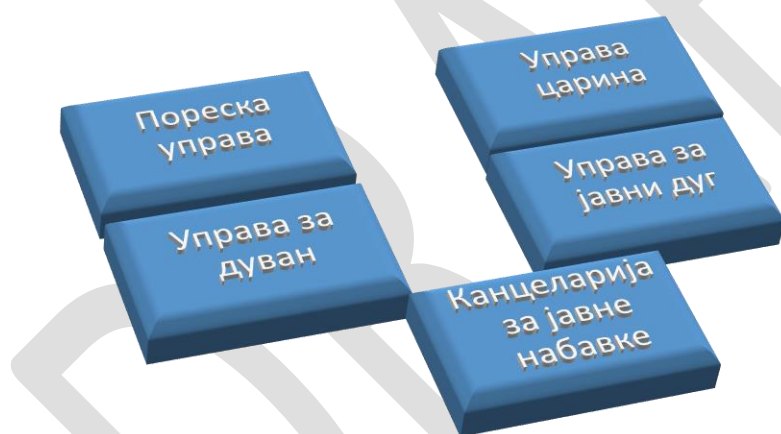
Мера 1.5 - Јачање капацитета Сектора за праћење фискалних ризика

Јачање организационих и људских капацитета у Сектору за праћење фискалних ризика и другим институцијама наставиће се кроз попуњавање систематизованих радних места у јединицама које се баве питањима управљања капиталним пројектима, као и обукама запослених унутар Министарства финансија и других надлежних институција. Уз то, планирана је и израда приручника о методологији управљања капиталним пројектима која ће обезбедити лакше праћење методологије од стране овлашћених предлагача, али и запослених унутар Групе за оцену и праћење капиталних пројеката. Паралелно са успостављањем правног оквира, у сврху ефикасног механизма управљање фискалним ризицима, израдиће се и методологије за Групу за праћење пословања јавних предузећа и друштава које обављају делатност од општег интереса и методологије Групе за остале фискалне ризике - ризици од елементарних непогода, судски спорови, јавно-приватна партнерства, уз подршку међународних финансијских организација (ММФ, Светска Банка, *SECO*). Спровођење ових реформских мера резултираће у адекватнијој процени и спречавању потенцијалних фискалних ризика, што ће довести до бољег очувања и мањег одступања од предвиђеног фискалног и буџетског оквира.

ПОСЕБНИ ЦИЉ II ЕФИКАСНО ПРИКУПЉАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ БУЏЕТСКИМ СРЕДСТВИМА

Повећање ефикасности прикупљања прихода представља један од главних циљева Владе РС, и у последњих неколико година уложени су значајни напори ка бољем прикупљању средстава у буџет Републике Србије. Као једна од најважнијих мера фискалне консолидације која је започета 2014. године, повећање прикупљених прихода је драстично побољшало фискални биланс и целокупни макроекономски учинак.

Слика 5: Органи државне управе одговорни за спровођење мера предвиђених Посебним циљем II



ПОСТИГНУТО У ПРЕТХОДНОМ ПЕРИОДУ

Развој **Пореске управе РС** (у даљем тексту: ПУРС) као стабилне институције са модерном организационом структуром представља један од кључних стубова ефикасног система управљања јавним финансијама и коначни циљ Програма трансформације ПУРС који је предвиђено да буде постигнут кроз реализацију три постављена циља:

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

Поред Програма трансформације ПУРС и важећег Акционог плана за период 2018-2023. године, усвојене су и Стратегија пружања услуга пореским обвезницима 2017-2019 и План за поштовање пореских прописа који је заснован на моделу управљања ризицима *OECD* у вези са поштовањем прописа, којим је промовисано добровољно поштовање прописа и управљање ризиком на бази интегрисаног приступа, као допринос повећању нивоа поштовања пореских прописа и ефикаснијем и ефективнијем вршењу контрола. Од 2018. године, када је кадровски попуњено Одељење за анализу ризика, одабир обвезника за контролу је применом нових и иновирањем постојећих критеријума ризика

дао боље резултате у односу на претходни период. У 2018. години проценат неправилности у контролама по плановима Централе је био 69,45%, у 2019. години тај проценат повећан на 80,65%, а у 2020. години 82,57%.

Један од главних циљева зацртаних Програмом трансформације ПУРС је додатно поједностављење и обједињавање пореских процедура, као и јачање оперативних активности на сузбијању сиве економије, које последично треба да допринесу смањењу трошкова у испуњавању пореских обавеза, обезбеде лакше и праведније услове пословања и гаранцију једнаке заштите права пред пореским органима и коначно побољшају наплату пореза, односно допринесу стабилности јавних финансија. Једна од главних препознатих активности је редизајн организационе структуре и креирање пословних мрежа основних и издвојених активности ПУРС. У првој фази реорганизације број организационих јединица (филијала и експозитура) смањен је са 178 у 2017. години на 78 у 2018. години, да би број филијала које чине пословну мрежу у којој се обављају основне и издвојене функције био редукован на 37 у 2019. години⁵⁶. Поред тога, Центар за велике пореске обвезнике (у даљем тексту: ЦВПО), задржао је улогу администрирања највећих пореских обвезника. Такође, оснивање посебног Сектора за пружање услуга пореским обвезницима био је велики корак ка преласку са „традиционалног модела“ заснованог на контроли поштовања прописа на клијентелистички оријентисан приступ који пореским обвезницима олакшава, поједностављује и поједстињује испуњење њихових пореских обавеза, чиме се последично акценат са контролних функција значајно пребацује на терен подршке поштовању прописа. У ту сврху је у 37 филијала у 2017. години оформљен шалтер



Слика 6: Новине у организационој структури ПУРС

⁵⁶ Извештај о спровођењу ПРУЈФ за 2019. годину- <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfjm/>

„Ваш порезник“ са задатком пружања услуга пореским обвезницима. У оквиру сарадње са Немачком организацијом за међународну сарадњу - ГИЗ, истраживачка агенција ИПСОС је 2020. године спровела анализу перцепције пореских обвезника о раду Пореске управе Републике Србије, кроз истраживање задовољства пореских обвезника квалитетом пружања услуга и професионалношћу запослених у пореској администрацији. Циљ овог истраживања је добијање повратних информација од пореских обвезника о оценама учинка Пореске управе у анкетираним областима пружања услуга, приступа информацијама, професионалности запослених, транспарентности у раду, доследности у примени пореских прописа и третману пореских обвезника.

Истраживање је рађено методом интервјуа, на репрезентативном узорку од 555 предузећа која запошљавају до 100 радника. Највећи део анкетираних предузећа је са подручја града Београда (46%) који запошљавају већином до пет радника (65%) и баве се делатностима трговине, производње и услуга.

У протеклом периоду су, у складу са препорукама Европске комисије, системи ПУРС константно развијани и побољшавани. У складу са препорукама на основу Алата за дијагностичку процену Пореске управе (у даљем тексту: *TADAT*⁵⁷), систем за управљање ризицима је побољшан увођењем структурног поступка процене ризика и дефинисања приоритета ризика добровољности. Поред овога, успостављен је нови систем за редовну и принудну наплату пореза и пореско рачуноводство, који омогућава да се све активности наплате пореза обављају кроз јединствену апликацију, чиме је знатно убрзан читав пословни процес наплате и олакшано управљање документима. Успостављен је и ЦЕПОП4 систем за забрану измене регистрационих података у Агенцији за привредне регистре (у даљем тексту: АПР) у време трајања пореске контроле, што омогућава Сектору за контролу, као и пореској полицији неометано вршење пореских контрола обвезника, без ризика да се променом регистрационих података осујети поступак у току и последично онемогући наплата непријављеног пореза код несавесних пореских обвезника, односно да се онемогући утврђивање чињеница од значаја за процесуирање кривице. Такође, у оквиру редизајна пословних процеса, постављена је апликација која омогућава пореским обвезницима добијање уверења о плаћеним обавезама на свим уплатним рачунима јавних прихода, уверења о плаћеним доприносима за здравствено осигурање, уверења о плаћеном порезу на додатну вредност и уверење о плаћеним порезима и доприносима по одбитку (обједињена наплата), на који начин је дигитализацијом процеса омогућено обвезницима брзо и ефикасно прибављање уверења за различите сврхе, без додатног ангажовања пореских службеника. Тиме је омогућено преусмеравање ресурса на захтевније пореско администрирање, које обезбеђује концентрацију кадрова на кључним пословним процесима, посвећенији приступ и усмеренију активност у делу базичних функција/процеса.⁵⁸

Поред значајног успеха у развоју система ПУРС који су обвезницима омогућили економичније и ефикасније администрирање пореских обавеза електронским путем, Влада РС је у посматраном периоду, заједно са Националном алијансом за локални економски развој (у даљем тексту: НАЛЕД), организовала и три

⁵⁷ *TADAT – Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*

⁵⁸ Уложени напори Владе РС у модернизацију ПУРС потпомогнути су пројектима међународних организација, превасходно Светске банке. Између осталог, ратификована је кредитна линија Светске банке доношењем Закона о потврђивању споразума о зајму (Пројекат модернизације Пореске администрације) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој („Сл. гласник РС - Међународни уговори“, бр. 6/2019).

циклуса наградне игре „Узми рачун и победи“, чији је циљ био подизање свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије, стимулације безготовинског плаћања, јачање пореске културе, као и додатне мотивације грађана и привреде за поштовање пореских прописа, кроз пропагирање система у коме су све стране једнако мотивисане да се промет евидентира због значаја опште користи која се обезбеђује наплатом пореза.

Управа за дуван била је укључена у ревидирани ПРУЈФ са три активности и то: успостављање јединственог система регистара који ће објединити све регистре и евиденционе листе како би се побољшала ефикасност пружања услуга Управе, јачање капацитета људских ресурса Управе и других партнерских институција и повећање дигиталне свести привредних субјеката који послују на тржишту дувана и дуванских производа.

У току 2020. године спроведен је поступак јавне набавке и започета је израда јединственог система регистара. Услед епидемиолошке ситуације изазване пандемијом Ковид-19, успостављање јединственог система регистара померено је на четврти квартал 2021. године. Јачање административних капацитета **Управе царина** кључно је за њено ефикасно функционисање, и представља један од најважнијих елемената система наплате прихода у оквиру система јавних финансија. Остварење главног дугорочног циља одржања високог нивоа наплате буџетских прихода подразумева даљи развој Царинске службе, увођењем одговарајуће информатичке подршке за управљање ризиком, унапређењем система накнадне контроле и борбом против корупције, као и дугорочну сарадњу са приватним сектором, посебно у области царинских поједностављења и коришћења института овлашћеног привредног субјекта (АЕО). У претходном периоду забележен је значајан раст учешћа увозних дажбина у укупном буџету РС, од 42,7% у 2016. години на 49,9% у 2018. години, док је тренд повећане наплате прихода на име увозних дажбина настављен и у 2019. години када је приход од увоза био већи за 565,5 милиона евра у односу на претходну годину.⁵⁹ Поред одржавања високог нивоа наплате дажбина, Управа царина посвећена је унапређењу процеса обезбеђења царинског дуга и усклађивање са најбољом праксом међународних царинских администрација.

Поред напора у развој Царинске службе који су резултирали у бољој наплати прихода од царинских дажбина, напредак у раду Управе царина је постигнут и захваљујући унапређењу мера против корупције, припреми капацитета за успостављање система управљања традиционалним сопственим средствима ЕУ и управљању ризицима. Као важан сегмент система традиционалних сопствених средстава ЕУ је и борба против неправилности и превара, која подразумева јачање капацитета царинске администрације у спречавању, откривању и истрагама царинских превара, као и успостављање система размене информација о предузетим активностима. С тим у вези, од 2016. године, Управа царина прати активности везане за борбу против корупције кроз Преговарачко поглавље 23 - „Правосуђе и основна права“, у оквиру кога је успостављена сарадња са Криминалистичко-полицијском академијом, спроведена је анализа ризика на корупцију правног оквира царинског система и одржан низ обука из ове области.

У складу са Акционим планом за поглавље 24 – „Правда, слобода и безбедност“, потписан је Споразум о сарадњи у области превенције и сузбијања корупције на

⁵⁹ Извештај о спровођењу ПРУЈФ за 2019. годину- <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfn/>

граници, између Републичког јавног тужилаштва, Министарства унутрашњих послова и Министарства финансија.

Од 2017. године, усвојено је неколико планских докумената важних за развој Царинске службе, почев од Плана развоја Царинске службе РС 2017-2020 и пратећег Акционог плана. У децембру 2018. године, усвојени су најважнији прописи за функционисање Царинске службе, Царински закон⁶⁰ и Закон о царинској служби⁶¹. Развој административних капацитета и промовисање политике за борбу против корупције помаже у подражавању професионалне, етичке и транспарентне Царинске службе, што је један од циљева Управе царина који доприноси целокупном систему јавних финансија.

Стратегијом за интегрисано управљање границом за период 2017-2020. године, између осталог је планирано формирање заједничких истражних тимова за борбу против корупције на граници, усвојен је заједнички модел анализе ризика свих служби, а предвиђена је и размена информација раног упозорења и криминалистичко-обавештајних информација.

У току 2015. године, у Управи царина започето је спровођење новог Националног транзитног поступка по правилима Заједничког транзитног поступка ЕУ, уз коришћење апликације за аутоматску евалуацију ризика и оријентацију контрола *ERIAN*^{62, 63}.

Осим система за управљање ризиком, Управа царина је у септембру 2017. године започела активности ка стварању услова за спровођење европских стандарда и процедура које се односе на аутоматизовани систем извоза и увоза (AES/AIS), као и на систем управљања царинским одлукама. Систем омогућава електронску размену порука између царине и привредних субјеката, чиме се укида употреба постојећег обрасца царинске декларације и смањују трошкови спровођења царинског поступка. Контрола улазних/излазних декларација (претходна најава) омогућава успостављање равнотеже између царинских контрола и легалне трговине, која ће допринети смањењу броја контролисаних декларација у поступку царине. Поред тога, знатно ће се унапредити примена адекватних контролних механизма у поједностављеним поступцима.

У циљу олакшавања трговине између земаља чланица ЦЕФТА, у 2018. години, ступио је на снагу „Додатни протокол 5“, којим се, између осталог, предвиђа узајамно признавање статуса овлашћеног привредног субјекта (АЕО). Имајући у виду да овај статус могу добити привредни субјекти који у одређеном периоду, између осталог, нису чинили озбиљније повреде царинских и пореских прописа и којима да докажу финансијску ликвидност, може се очекивати да ће установљени систем допринети олакшању трговине, уз сигурност у погледу правилног обрачуна и благовремене наплате увозних дажбина.

У посматраном периоду, као део примене система финансијског управљања и контроле, успостављени су Регистар оперативних ризика Управе царина и Методолошке смернице за рад Одељења интерне ревизије.

⁶⁰ „Службени гласник РС“, бр. 95/2018, 91/2019 - др. закон и 144/2020

⁶¹ „Службени гласник РС“, бр. 95/2018

⁶² *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.

⁶³ Систем *ERIAN* за контролу транзитних процедура националног (NT) и заједничког транзита (T1, T2, T-), успостављен је од фебруара 2016. године и спроведен кроз нови компјутеризовани транзитни систем (*NCTS*).

Модернизација Царинске лабораторије представља једну од кључних активности Управе царина ка стварању модерног система испитивања робе ради њеног сврставања и правилног обрачуна дажбина. Резултати пројеката „Стварање услова за јачање капацитета лабораторије Управе царина РС” завршеног у децембру 2017. године, представљају полазну основу за све кораке у процесу модернизације Царинске лабораторије. У 2018. години, спроведена је обука која се односи на упознавање са захтевима стандарда за рад у лабораторији⁶⁴, а у 2019. години спроведена је *TAIEX* експертска мисија „Унапређење и развој Царинске лабораторије Србије” у погледу развоја политике руковођења лабораторијом, система квалитета, процедура и радних метода у складу са законодавством, стандардом и најбољом праксом ЕУ.

Европска комисија је у Извештају о Србији за 2020. годину, у оквиру преговарачког поглавља 29 – Царинска унија, констатовала да је РС на добром нивоу припремљености у области Царинске уније и да је напредак остварен усвајањем прописа за функционисање Царинске службе. У наредном периоду, РС треба пре свега да: додатно надогради царински систем обраде укључивањем управљања ризиком и да додатно унапреди ИТ систем Царинске службе тако да се омогући његова интеграција у систем ЕУ.⁶⁵

У претходном периоду јачање капацитета Управе царина у оквиру преговарачког поглавља 33 - Финансијске и буџетске одредбе, између осталог је спроведено и симулирање рачуноводствених правила и извештавања ЕУ на месечном нивоу за Традиционална сопствена средства ЕУ.

Ефикасно управљање јавним дугом и обезбеђивање његове силазне и одрживе путање представља један од најзначајнијих елемената доброг система управљања јавним финансијама. Путања јавног дуга у РС који је у 2016. години износио 67.8% БДП-а је преокренута, при чему је у 2017. години јавни дуг пао за око 10 процентних поена, а тренд смањења јавног дуга у БДП-у настављен је и у 2018. години да би учешће јавног дуга централног нивоа власти у БДП-у на крају 2019. године износило 52,9%⁶⁶, што је за око 15.9 процентна поена мање у односу на 2016. годину. Раст јавног дуга у 2020. години је резултат економских мера које је РС применила како би финансирала мере ублажавања последица пандемије Ковид-19, при чему је упркос снажном негативном утицају на привреду, јавни дуг на крају 2020. године износио 58.2% БДП. С обзиром на то да су примењене економске мере дале значајан ефекат, очекује се да након додатног раста овог индикатора у првом кварталу 2021. године, краткорочни тренд раста замени тренд даљег смањења у односу јавног дуга и БДП-а. Оваква процена заснива се на претпоставци очекиваног привредног раста у 2021. години као и успоравања процеса предузимања нових задуживања.

Управа за јавни дуг спровела је мере за континуирану изградњу капацитета кроз обуке и развој софтвера као један од кључних елемената адекватног управљања јавним дугом. Током трајања ПРУЈФ 2016-2020, капацитети Управе за јавни дуг побољшани су јачањем људских капацитета, учењем на основу искуства најбољих пракси, а спроведени су и почетни кораци за увођење нове методологије за праћење ризика и софтвера за управљање јавним дугом. Софтвер за управљање јавним дугом

⁶⁴ Стандард СРПС ИСО/ИЕЦ 17025:2006

⁶⁵ Извештај о Србији за 2020. годину, стр 112: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

⁶⁶ Месечни извештај - Анализа јавног дуга и дуга опште државе - децембар 2019. године- <http://www.ujd.gov.rs/upload/Bilteni/2019%20Mesecni/Decembar%20final/Mesecni%20izvestaj%20Uprave%20za%20javni%20dug%20-%20CIR%20Decembar%202019%20-%20finalni%20podaci.pdf>

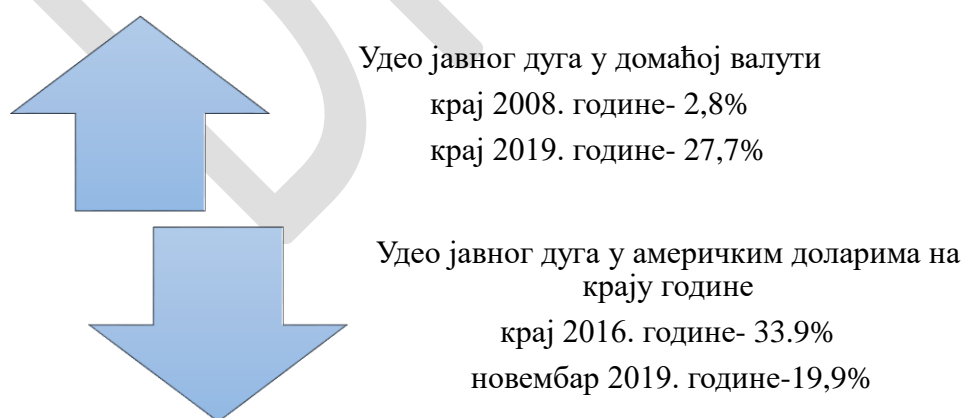
израђен је крајем 2018. године, и његово увођење помаже при превазилажењу проблема у раду Управе за јавни дуг и унапређењу њених аналитичких капацитета.

Током 2020. године, Управа за јавни дуг, заједно са консултантима пројекта комплементарне помоћи „Подршка Министарству финансија у оквиру секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе“, наставила је са активностима на унапређењу система за управљање ризицима. У оквиру пројекта је израђено и усвојено идејно решење будућег модела за управљање ризицима заједно са техничком ИТ спецификацијом, који су у складу са водећим светским трендовима у овој области. Нови модел за управљање ризицима, који спада у категорију комплексних стохастичких модела, чији се развој у софтверском облику очекује у периоду 2021.-2022. године, допринеће даљем повећању квалитета управљања јавним дугом у РС.

PEFA процена за РС оценила је да је систем управљања јавним дугом добро развијен. Подаци о јавном дугу су ажурни и објављују се на месечном и кварталном нивоу, што је један од главних резултата напора које је Управа за јавни дуг уложила у транспарентност података о јавном дугу РС. Уз то, позитивно је оцењено што је Управа за јавни дуг једини орган Владе који је целокупно надлежан за задуживање.

Након више од седам година, РС је 2020. године поново реализовала веома значајну емисију обвезница издатих у америчким доларима. Средства вредности 1,2 милијарде долара прикупљена су издавањем десетогодишњих обвезница по стопи приноса од 2,35%, купонској стопи од 2,125% и купонској стопи у еврима, након реализације хеџинг трансакције, од 1,066%. Средства су веома успешно искоришћена, те је извршена превремена отплата 900 милиона долара обвезница емитованих и реализованих 2011. године.

Наведеном емисијом управљање јавним дугом РС подигнуто је на виши ниво, кроз уговарање првих трансакција путем коришћења финансијских деривата. У четири трансакције, уговорени су унакрсни валутни свопови, чиме је реализована измена услова задужења, те је изложеност 1,2 милијарде долара дуга из дугорочних обвезница издатих и америчким доларима са каматном стопом од 2,125%, замењена изложеношћу ка еурима, са каматном стопом од 1,066%. Овим трансакцијама учињен је значајан корак у правцу усаглашавања валутне структуре јавног дуга са циљевима зацртаним у Стратегији за управљање јавним дугом РС.



Илустрација 3: Удео јавног дуга у домаћој валути и удео јавног дуга у америчким доларима

Када су у питању најзначајнији показатељи јавног дуга, дошло је до значајног напретка у погледу удела јавног дуга на централном нивоу власти у домаћој валути са 2,8% у 2008. години на 29,4% на датум 30.09.2020. године чему су пре свега допринеле емисије државних хартија од вредности на домаћем тржишту хартија од вредности. Уз

то, захваљујући пре свега трансакцијама током 2020. године приликом којих је извршен превремени откуп скупих еврообвезница емитованих у 2011. и 2013. години у америчким доларима, дошло је до пада учешћа доларског дуга у укупном јавном дугу.

Канцеларија за јавне набавке је задужена за успостављање и одржавање ефикасног система набавки и израду процедура које ће обезбедити ефикасно и транспарентно трошење јавних средстава, чиме се надовезује на опште напоре и циљ Владе РС да смањи корупцију. Стратешки оквир за развој система јавних набавки успостављен је усвајањем Стратегије развоја јавних набавки 2014. године за период 2014-2018. године, на коју се надовезао Програм развоја јавних набавки у РС за период 2019-2023. године, усвојен у новембру 2019. године у складу са Законом о планском систему РС. Овај Програм се састоји од четири посебна циља и једног општег циља „Даљи развој модерног и ефикасног система јавних набавки“ који у једном делу обухвата електронске јавне набавке, у циљу стварања модерног и ефикасног система јавних набавки. Свеобухватан напредак система јавних набавки допринео је отварању преговарачког поглавља 5 „Јавне набавке“ у децембру 2016. године.

Током протеклих година, развој примарног и секундарног законодавства које уређује јавне набавке, довео је до повећања транспарентности и ефикасности процедура јавних набавки, кроз увођење обавезе наручилаца да објављују планове јавних набавки на Порталу јавних набавки. Делимично усклађивање закона са ЕУ директивама је обављено у 2015. години, а даљи кораци у потпуном усклађивању остварени су усвајањем новог Закона о јавним набавкама⁶⁷, који је почео са применом 1. јула 2020. године, пратећих подзаконских аката и израдом новог Портала јавних набавки који је у потпуности у складу са наведеним Законом и омогућава: е-подношење понуда, е-доделу уговора, е-аукције, динамични систем набавке, е-планирање, е-жалбе, е-каталог⁶⁸. Обавештења о јавним набавкама такође су у потпуности усклађена са директивама ЕУ⁶⁹. *PEFA* процена за Србију потврдила је оквир успостављен 2019. године који је омогућио да конкурентне методе чине 84,10% укупне вредности уговора и да је транспарентност поступака јавних набавки на високом нивоу. Уз то, Светска банка је позитивно оценила садржај новог Портала за јавне набавке, који заинтересованим странама даје увид у најновије планове набавки, обавештења и доделе уговора, као и годишњу статистику о јавним набавкама.

Канцеларија за јавне набавке је припремила и објавила бројне моделе тендерске документације и упутстава, како би олакшала наручиоцима приликом припреме набавке, осигурала боље спровођење закона и правила о јавним набавкама, и смањила број неправилности у поступку набавке. Такође, Канцеларија је, уз подршку пројекта који спроводи ГИЗ „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у РС“ из ИПА 2013, припремила и објавила Смернице за израду оквирних споразума⁷⁰, као и припремила моделе конкурсних документација за јавну набавку у отвореном поступку и поступак јавне набавке са закључењем оквирног споразума, што ће значајно допринети смањењу административног оптерећења и уложеног времена за процес спровођења јавне набавке.⁷¹

⁶⁷ „Службени гласник РС“, бр. 91/2019

⁶⁸ Нови Портал јавних набавки: <https://jnportal.ujn.gov.rs/>

⁶⁹ Врсте и садржине обавештења о јавним набавкама, као и начин објављивања, прописани су у неколико директива ЕУ (2014/23, 2014/24, 2014/25, 2009/81 и директиве о правним лековима) и у Уредби (ЕУ) 2015/1986 од 11. новембра 2015. године.

⁷⁰ <http://eupodrska.ujn.gov.rs/dokumenta/>

⁷¹ Оквирни споразум представља споразум између једног или више наручилаца и једног или више економских оператора у циљу утврђивања услова који регулишу уговоре који ће бити додељени током одређеног периода, и

Институционални и административни капацитети у области јавних набавки су из године у годину побољшавани кроз сертификацију службеника који обављају јавне набавке, при чему је премашен циљани број сертифицираних службеника за јавне набавке. Наиме, од 2.300 особа које су првобитно планиране да буду сертифициране до краја 2017. године, 3.762 лица је добило сертификате, што показује повећање од 63% изнад циљане вредности, а одржане су и четири обуке за више од 80 одабраних особа и доносилаца одлука током 2016. и 2017. године⁷² пре ревидирања Програма управљања јавним финансијама. Са обукама наручиоца и понуђача је настављено и даље, те је само од октобра 2019. године до краја 2020. године одржано око 15 обука/радионица за представнике наручиоца и понуђача у смислу примене новог ЗЈН и Портала јавних набавки који је започео са својом применом од 1. јуна 2020. године. Такође, даље јачање административних капацитета и спровођење сертификације је настављено и 2019. године. Током 2019. године, одржано је 25 испита за службеника за јавне набавке, на којима је полагало 759 кандидата, а положило 481. Ако се погледају подаци од октобра 2014. године, када је започет други циклус сертификације службеника за јавне набавке, закључно са 2019. годином, организовано је 145 испита, на којима је укупно полагало 4.844 кандидата, од којих је 2.917 положило испит и стекло сертификат за службеника за јавне набавке. Одржане обуке су, у комбинацији са другим предузетим мерама, резултирале у смањењу броја обустављених поступака са 13% у 2014. на 9% у 2019. години.

У протекле четири године остварен је напредак у праћењу еколошке политике набавки и развоју зелених јавних набавки. Еколошке политике набавке имају за циљ набавку производа и услуга које су еколошки прихватљиве и Закон утврђује принципе заштите животне средине и енергетске ефикасности као један од основних принципа јавних набавки. С тим у вези, Канцеларија за јавне набавке је израдила Смернице за обрачун животног циклуса, а у циљу даље промоције зелених набавки, извршена је анализа тренутног стања у области зелених набавки како би се утврдило у којој мери наручиоци узимају у обзир критеријуме за уштеду енергије и очување околине приликом покретања процедура јавних набавки, као и шта су главне препреке за куповину зелених производа или услуга. На основу резултата анализе, израђене су Смернице за побољшање зелених јавних набавки за наручиоце и економске понуђаче са препорукама и најбољим праксама за зелене набавке. Напори уложени у области зелених набавки су у складу са еколошким политикама и заштитом животне средине, што је једна од кључних области у којима је неопходно остварити напредак у оквиру процеса приступања РС ЕУ.

ПЛАНИРАНЕ РЕФОРМСКЕ МЕРЕ У ПЕРИОДУ 2021-2025

Мера 2.1 - Ефикасно прикупљање буџетских прихода

У складу са препорукама Европске комисије⁷³, ПУРС ће остати посвећена успешном спровођењу Програма трансформације и након завршене прве фазе у реорганизацији. У складу са препорукама, планиран је наставак фокуса на основне

омогућава да се дође до уштеде у трошковима и времену проведеном у процесу набавке за коју се очекује да ће се понављати сваке године.

⁷² Главне теме обука намењене одређеним лицима и доносиоцима одлука обухватале су централизоване јавне набавке и примену оквирних споразума, зелене набавке, форме и методе преговарања у преговарачком поступку, техничку евалуацију понуда, коришћење критеријума економски најповољније понуде, заштиту права у поступцима јавне набавке, као и питања која се односе на коришћење Портала јавних набавки.

⁷³ Из Извештаја о Србији за 2020. годину Европске комисије, стр. 91: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

пореске делатности. Сам процес консолидације организационих јединица ПУРС биће настављен сходно идентификованим потребама за новом организационом структуром условљеном редизајном пословних процеса мотивисаним унапређењем делотворности наплате пореза, као и смањењем трошкова у испуњавању пореских обавеза за пореске обвезнике. Фокус је на унапређењу постојећих и увођењу нових услуга, које ће се развијати у складу са потребама пореских обвезника, омогућавањем канала комуникације, превасходно базираних на електронској комуникацији преко једне контакт тачке – личног е-портала.

У наредне две године радиће се на реинжењерингу самих пословних процеса, којим ће се омогућити спровођење институционалних, правних и процесних промена пореске администрације, у циљу омогућавања делотворнијег рада ПУРС. Јачање капацитета у функционалним областима подразумева спровођење ефикасног система за управљање испуњавањем пореских обавеза. Додатно, реинжењерингом пословних процеса обезбедиће се подршка за даљу модернизацију услуга које се пружају пореским обвезницима са акцентом на пружање свеобухватних електронских услуга. Такође, планира се увођење новог система фискализације што ће довести до ефикаснијег прикупљања прихода и следствено бољег општег стања система јавних финансија. Новим системом фискализације створиће се услови за ефикасније праћење и контролу свих испорука добара и пружених услуга на мало, укључујући примљене авансе за будући промет добара и услуга. Како се ради о систему *online* фискализације, односно преносу података у „реалном времену”, акценат ће бити на контролама из седишта ПУРС („даљинске” контроле) чиме се смањује потреба за активностима провера на терену и последично административни трошкови, те обезбеђују услови за адекватније управљање људским ресурсима. Додатно, отклониће се и уочени недостаци постојећег система фискализације (поступак фискализације/дефискализације фискалних каса, редовно сервисирање, чување контролних трака и др.), и тиме смањити трошкови пословања, укинути непотребно администрирање и створити бољи пословни амбијент. Овакав систем фискализације подржава и могућност да купци производа, односно корисници услуга, могу да изврше проверу да ли је издавање рачуна извршено у складу са законом у реалном времену (одмах након издавања рачуна), чиме се унапређује систем контроле и од стране других актера.

Јачање информационих система које користи ПУРС од круцијалног је значаја за даљи напредак у пословању саме пореске администрације, тако да ће до краја 2024. године бити унапређена инфраструктура за готово комерцијално решење (у даљем тексту: ГКР), и додатно спровести набавка ГКР, као подршка оперативном побољшању ПУРС. Модернизација ИКТ система засниваће се на унапређењу ИКТ инфраструктуре ПУРС у сегментима за које се процењује да ће унапређење обезбедити адекватније извршење послова. Процена области за унапређење ће се заснивати на анализи функционалних компоненти постојећег информационог система са циљем утврђивања компоненти које задовољавају критеријуме за савремени информациони систем за администрирање прихода, узимајући у обзир чињеницу да је такво решење могуће интегрисати са ГКР, без губитака у ефикасности (потенцијалне области: порески процеси контроле и наплате – систем управљања документима, извештавање – ресурси за складиштење података, портал е-порези, унутрашње пословање, ИКТ технолошки ресурси – лиценце и опрема, итд.).

Додатно, у складу са потребама пореске администрације РС за ефикасно функционисање у оквиру ЕУ, радиће се на успостављању система за размену информација Глобалног форума у складу са ЕУ и међународним стандардима.

Транспарентност и ефикасна размена информација за пореске сврхе од велике је важности како за испуњење обавеза у процесу приступања ЕУ, тако и напорима који се улажу на спречавању ерозије пореске основице и премештања добити (Base Erosion and Profit Shifting - BEPS).

Као подршку реформи функције управљања људским ресурсима, ПУРС ће вршити унапређења у делу постојећег информационог система за управљање људским ресурсима. Циљ је оптимизација недовољно ефикасног система за подршку људским ресурсима кроз израду и спровођење спецификација за унапређење постојећег информационог система ПУРС, како би се исти довео до нивоа пуне функционалности и ускладио са међународним стандардима. Напредак који ће се постићи унапређењем овог информационог система обезбедиће неопходне услове за спровођење промена у култури организације, кроз непрестано учвршћивање вредности, претпоставки и начина понашања који подржавају промене у организацији. Уважавањем пресудног значаја улагања у кадрове, ПУРС ће израдити модерну и темељну стратегију за људске ресурсе која ће обезбедити ефикасно распоређивање запослених у ПУРС, при чему ће унапређени информациони систем својим функционалностима пружити адекватну подршку оваквим активностима. Унапређење информационог система ПУРС за људске ресурсе вршиће се у областима које кључно подижу ефикасност у управљању ресурсима, као што су кадровске евиденције (квалификације, вештине, компетенције), планирање и спровођење обука, вредновање учинка рада запослених, постављање циљева за сврху оцењивања и слично. Додатно, успостављањем дигиталног пословања унутар ПУРС које се односи на права и обавезе запослених, као и унапређења у делу управљања ресурсима на основу перформанси, значајно ће побољшати систем награђивања заснован на мерењу учинка, као и каријерни систем напредовања, чиме ће се ПУРС учинити атрактивним радним окружењем.

Мера 2.2 - Модернизација процеса рада Управе за дукан

У наредном периоду, Управа за дукан ће наставити са успостављањем новог јединственог система регистара који обједињује све регистре и евиденционе листе како би се побољшала ефикасност услуга које пружа Управа за дукан.

На овај начин допринеће се ефикаснијем поступању по захтевима привредних субјеката, као и делотворнијој размени информација с другим надлежним органима у циљу спровођења инспекцијског надзора над привредним субјектима који послују на тржишту дукана и дуканских производа и сузбијања нелегалног промета.

У складу са наставком реформских корака дефинисаних у претходном ПРУЈФ, у 2021. години је, осим пуне имплементације јединственог система регистара, наставиће се са јачањем капацитета Управе за дукан за коришћење новог информационог система и ефикаснијег пружања услуга из делокруга рада Управе. Такође, планирано је јачање капацитета партнерских институција и подизање свести привредних субјеката који послују на тржишту дукана и дуканских производа кроз инфо сесије, састанке, видео инструкције и приручнике.

Крајњи резултат ових активности обезбедиће повећање транспарентности и олакшати размену информација међу надлежним органима, а све у циљу ефикаснијег прикупљања прихода услед поједностављеног поступка издавања дозвола.

Мера 2.3 - Јачање административних капацитета Управе царина

Управа царина ће у наредном петогодишњем периоду остати посвећена наставку повећања наплате прихода на име увозних дажбина, што ће бити квантификовано уделом прихода који наплаћује ова управа у БДП.

У погледу спровођења обавеза из Преговарачког поглавља 33 – Финансијске и буџетске одредбе, Управа царина ће наставити са јачањем капацитета службе за спровођење преузетих обавеза. Као показатељ напретка у овој области одређен је ниво напретка административних капацитета Управе царина за преговарачка поглавља 29 и 33, који ће бити наведен у годишњим извештајима ЕК о Србији у процесу евроинтеграција.

Активности усмерене на реализацију поменутих мера подразумевају наставак процеса за финансијско обезбеђење царинског дуга, у сарадњи са Удружењем банака Србије. Наиме, Управа царина има обавезу да путем сталног дијалога са финансијским институцијама максимално обезбеди финансијску сигурност буџета РС и тиме још више умањи ризик ненаплативних буџетских прихода. Ова активност је од великог значаја у наредних 4 до 5 година, поготово у пост-Ковид 19 периоду, због значаја финансијске стабилности. Јасније дефинисање корака постићи ће се у сарадњи и дијалогу са банкарским сектором.

Анализа правног оквира и административних капацитета за потпуну примену регулативе Европске уније која се односи на традиционална сопствена средства и извештавање о приходима ЕУ, представља једну од кључних активности Управе царина у наредном периоду. Поред овога, планиране су специфичне обуке за царинске службенике за управљање традиционалним сопственим средствима ЕУ. Напори које ће Управа царина уложити у испуњење обавеза у приступном процесу Европској унији, како у погледу обавеза које произилазе из поглавља 33, тако и у погледу спремности РС за управљање традиционалним сопственим средствима ЕУ, омогућиће ефикасније извештавање о приходима ЕУ када се постигне пуноправно чланство у ЕУ, што је од великог значаја за целокупан систем јавних финансија РС.

Контрола царинске робе је од кључног значаја како за наплату царинских дажбина, тако и за међународну трговину на ширем плану. С тим у вези, у наредних пет година, Управа царина ће радити на унапређењу капацитета за ефикасне накнадне контроле, посебно у области царинског вредновања и правилног утврђивања царинске вредности. Ово јачање капацитета резултираће бољим прикупљањем прихода од стране Управе царина, захваљујући прецизнијој процени вредности робе на коју ће бити плаћен порез на додатну вредност. Поред овога, биће ојачани капацитети за утврђивање преференцијалног порекла и сврставања робе, што ће додатно унапредити ефикасност Царинске службе. Резултат утврђених реформских мера које ће Управа царина спровести, довешће до побољшања правилног утврђивања царинског дуга и прикупљања буџетских средстава, и тиме ојачати целокупни систем јавних финансија.

Наставак процеса унапређења Царинске лабораторије остаје један од фокуса Управе царина у наредном периоду. Како би испунила захтеве за правилно сврставање робе која подлеже лабораторијским анализама, и како би се успешно суочила са изазовима пиратерије и нелегалне трговине, Управа царина настојаће да испуни идентификоване потребе за праћење прописа који уређују рад и функционисање Царинске лабораторије, развој неопходних људских капацитета, употребу модерних материјала за њено ефикасно функционисање, као и за обезбеђење адекватног простора у коме Царинска лабораторија треба да буде смештена. Успешно функционисање Царинске лабораторије кључно је не само за рад царинске администрације у погледу наплате царинских дажбина, већ и у контроли међународне трговине. У складу са тим, Управа царина наставиће са усвајањем најбољих пракси царинских органа у Европској унији, уз подршку пројекта „Реформа јавних финансија-финансирање Агенде 2030“ који спроводи ГИЗ, као и ИПА средстава.

Осим подршке у даљем унапређењу Царинске лабораторије, Управа царина очекује подршку за развој царинске инфраструктуре складишта посебне намене и при унапређењу управљања и јавне продаје царинске робе. Јавна продаја робе заплете од стране Управе царина додатно ће допринети сливању средстава у буџет РС по основу продаје, што је важан корак у испуњењу циља ефикасног прикупљања буџетских прихода из надлежности Управе царина. Један од битних елемената за спровођење мера контроле робе јесте и постојање складишног простора где се смешта роба у царинском поступку све до његовог окончања. Због неадекватних смештајних капацитета не врши се претходно узорковање робе које би определило одговарајући начин складиштења, већ се ови параметри преузимају из документације прекршиоца коме је роба одузета. Ради испуњења обавеза које произилазе из поступања са робом одузетом у царинском поступку, Управа царина сваке године мора да обезбеди јавну набавку изнајмљивање складишта за нафту и нафтне деривате. Тренутно се за ове јавне набавке издвајају значајна средства, са тенденцијом да се додатна средства одвајају за ове намене, јер се све теже задовољавају потребе финансирања услуга изнајмљивања надземних и подземних складишта са пратећим услугама одржавања складишта, имајући у виду стални годишњи тренд раста заплете која се до сада кретала од 270.000 до 500.000 литара.

PEFA процена за РС нагласила је потребу за смањењем удела ненаплаћених пореских прихода, тако да ће напори Управе царина у наредном периоду бити усмерени на развој капацитета за ефектне накнадне контроле, утврђивање царинске вредности, преференцијалног порекла и сврставања робе допринети побољшању димензије администрације прихода.

Такође, на основу препоруке *PEFA* процене за РС, Управа царина остаће посвећена даљем унапређењу анализе и система управљања ризиком. Планирано је да до краја 2021. године, ERIAN систем буде интегрисан са евиденцијом улаза-излаза празних теретних моторних возила, која се евидентира у Информационом систему царинске службе (у даљем тексту: ISCS). AES/AIS и Систем контроле извоза (у даљем тексту: ECS) су у фази спровођења. Измене у систему обраде декларација ће позитивно утицати на систем плаћања прихода, систем управљања гаранцијом, као и на систем управљања ризиком, уколико се нове области укључе у профиле ризика.

Мера 2.4 - Ефикасно управљање јавним дугом

Реформске мере које ће у наредном периоду спровести Управа за јавни дуг су примарно оријентисане на унапређење ИТ система, јачање стратешког управљања и јачање административних капацитета саме Управе. У циљу даљег јачања капацитета Управе за јавни дуг планирано је унапређење знања из области анализе ризика и трошкова. С тим у вези, приступиће се изради софтверског решења новог модела за управљање ризицима, чија ће примена значајно допринети капацитетима Управе за јавни дуг у процесима анализе односа ризика и трошкова задуживања, те значајно допринети у развоју стратегије задуживања РС на средњи и дужи рок.

Истовремено са развојем новог модела, запослени ће похађати одговарајућу обуку која укључује и коришћење свих функционалности новог модела. Такође до краја 2024. године, постојећи ИТ систем (PDMS) биће надограђен употребом алата пословне интелигенције, што ће омогућити напредак у извештавању и омогућити лакше одржавање система управљања јавним дугом.

Поред овога, један од главних фокуса Управе за јавни дуг биће увођење система примарних дилера и даљи развој домаћег тржишта дужничких хартија од вредности. У оквиру ове активности планиране су активности на изради подзаконских прописа

којим ће се дефинисати услови и процедура за стицање својства и начина обављања делатности примарног дилера, као и сет образаца са процедурама рада и формама уговора са правима и обавезама примарних дилера.

Увођење система примарних дилера представља један од важних корака ка даљем развоју тржишта хартија од вредности на локалном нивоу. Њиме ће се створити услови за генерисање већег обима тражње за државним хартијама од вредности, односно повећање степена ликвидности државних обвезница на локалном примарном тржишту, са одређеним ефектима који се очекују у односу на секундарно трговање. Као један од предуслова за увођење овог система јесте развој локалног тржишта и стварање „референтних“ емисија динарских обвезница, на чему Управа за јавни дуг интензивно ради у сарадњи са ММФ-ом. Препоруке ММФ-а предвиђају фазни приступ у увођењу примарних дилера на аукцијама динарских државних обвезница, а само увођење система предвиђено је да се реализује до краја првог квартала 2022. године.

Мера 2.5 - Унапређење електронског система јавних набавки

У наредне две године Канцеларија за јавне набавке остаће посвећена унапређењу електронског система јавних набавки, првенствено кроз надоградњу новог еПортала јавних набавки, кроз израду нових модула, као и израду мобилне апликације која ће омогућити једноставнији приступ и једноставније праћење понуђачима и наручиоцима током целог процеса јавне набавке, од објављивања, па све до закључења. У складу са тим, Канцеларија ће у сарадњи са НАЛЕД-ом и Развојним Програмом Уједињених Нација (у даљем тексту: UNDP) организовати обуке како би се наручиоци и понуђачи упознали са новим модулима електронског система који омогућавају једноставније и брже спровођење процеса јавне набавке. До краја 2024. године предвиђено је усвајање новог документа јавне политике јавних набавки, након истека трајања постојећег Програма који важи за период од 2019-2023. године. Нови документ биће израђен у складу са Законом о планском систему, а циљ је да међусобна повезаност новог документа и ПРУЈФ 2021-2025, као кровног документа у области УЈФ буде адекватна, што ће довести до ефикаснијег трошења јавних средстава за потребе јавних набавки.

Влада РС је као један од својих главних циљева у наредном периоду предвидела борбу против корупције, а с обзиром на њену присутност у систему јавних набавки, Канцеларија за јавне набавке ће ове напоре подржати заједно са Републичким јавим тужилаштвом, Прекршајним судом, Државном ревизорском институцијом и Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки. С тим у вези, планирана је израда јединствене базе података о предузетим мерама, праћењу, надзору и контроли јавних набавки како би се осигурало да се свака објављена јавна набавка спроведе у складу са Законом о јавним набавкама⁷⁴. Такође, база података пружиће и информације о исходима предузетих мера за сузбијање неправилности и корупције које потенцијално буду установљене у процесу јавних набавки, што ће довести до веће транспарентности и сигурности да се јавна средства троше у складу са прописаним процедурама и Законом о јавним набавкама, као и да сви актери који учествују у процесу јавних набавки имају загарантовану поштену конкуренцију приликом тендерске процедуре.

⁷⁴ „Службени гласник РС“, бр. 91/2019

ПОСЕБНИ ЦИЉ III УНАПРЕЂЕЊЕ БУЏЕТСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И ЕФИКАСНИЈЕ УПРАВЉАЊЕ СРЕДСТВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Делотворна финансијска контрола представља кључни корак реформе у успостављању буџетске дисциплине и повећању одговорности у управљању јавним средствима. Надлежности и улоге у формулисању и спровођењу оквира унутрашње контроле су јасно подељена у оквиру успостављене структуре. У складу са тим, ЦЈХ Министарства финансија је задужена за формулисање, координацију и праћење спровођења датих оквира за ИФК у јавном сектору, а функционисање успостављених система за управљање, праћење ризика и примену правила ИФКЈ подлеже преиспитивању од стране независне, децентрализоване интерне ревизије КЈС. Накнадна или *ex-post* провера усађености финансијских трансакција и пословања корисника јавних средстава у односу на важеће законодавство, поверена је буџетској инспекцији, а улоге финансијског управљања, контроле, управљање неправилностима, сузбијање превара и ревизија коришћења средстава ЕУ додељене су организационим јединицама и институцијама у оквиру система децентрализованог управљања средствима ЕУ у РС.

Реализација реформи у овој области ће се у наредном периоду пратити кроз унапређење у три важна аспекта:

1. Јачање институционалних капацитета који обављају функцију ревизије система управљања средствима ЕУ;
2. Повећање ефикасности инспекцијских контрола које обавља буџетске инспекције, и
3. Јачање система за ефикасније, делотворније и транспарентније коришћење ЕУ средстава.

ПОСТИГНУТО У ПРЕТХОДНОМ ПЕРИОДУ

Адекватан напредак у области Регионалне политике и координације структурних инструмената - поглавље 22, остварен је како захваљујући искуству које је РС стекла коришћењем ЕУ фондова на бази децентрализованог управљања, тако и напредку у оквиру система финансијског управљања, контроле и ревизије.

Најпре је спроведена функционална анализа Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ (у даљем тексту: Канцеларија) у циљу побољшања капацитета и повећања функционалности Канцеларије⁷⁵ Препоруке функционалне анализе служиле су као основ за припрему правних аката за реинституционализацију Канцеларије. Иако је допуњени Нацрт правног оквира за реинституционализацију припремљен крајем 2017. године, коначно усвајање истог је одложено услед

⁷⁵ Функционалну анализу Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ спровели су почетком 2016. године национални органи у оквиру ИПА структуре (Национални службеник за одобравање (НАО), директор Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ и НИПАК, у складу са Оквирним споразумом за ИПА II и у складу са анализом обима посла, и окончана је пре истека рока утврђеног претходним ПРУЈФ.

непостојања институционалне и економске оправданости промене организационог облика Канцеларије, с обзиром на то да ова промена изискује додатна буџетска средства.⁷⁶

Организациони, технички и административни капацитети Канцеларије, међутим, побољшани су у складу са захтевима Европске комисије и ИПА II регулативе, чиме је повећана функционалност за спровођење ревизорских активности. Конкретно, у складу са препорукама спроведене анализе обима посла, Канцеларија је најпре успела да повећа број запослених 2018. године (27 запослених), међутим, током 2019. године је дошло до значајног одлива кадрова. Нови предвиђени максимални број запослених у Канцеларији предвиђа 33 запослена, у складу са важећом аналитичком проценом радних места.

У погледу даљег развоја административних капацитета, национални системи финансијског управљања, контроле и ревизије додатно су развијени како би били усклађени са захтевима децентрализованог управљања средствима ИПА, чиме је омогућена ефикаснија ревизија коришћења средстава ЕУ. Наведени исход је потврђен и у Извештају Европске комисије о Србији за 2020. годину⁷⁷. Ово је, пре свега, постигнуто уз подршку ИПА 2013 пројекта „Увођење софтвера – *AuditDoc* за ревизију и руковање документима“, спроведеног током 2018. године, у циљу ефикаснијег и ефективнијег рада, уводећи софтвер којим се значајно олакшава руковање документима Канцеларије. У наредном периоду је планирано даље унапређење софтвера.

Управљање неправилностима, координација и сарадња на сузбијању превара у поступању са средствима ЕУ релевантна је и важна, како за интересе РС, тако и за интересе ЕУ. Влада РС је уложила значајне напоре како би се осигурала транспарентност и наменско коришћење финансијских средстава ЕУ, паралелно са напорима за осигурање националних средстава. Свеобухватни стратешки оквир за борбу против неправилности и превара односно заштите финансијских средстава ЕУ, утемељен је у Стратегији за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ у РС 2017-2020. године (у даљем тексту: АФКОС Стратегија) и пратећем Акционом плану.

У претходном периоду је аспроведена и планирана СИГМА анализа, односно процена могућности рационализације рада буџетске инспекције и Одељења за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ (у даљем тексту: АФКОС), под јединственом структуром управљања у оквиру постојећег законодавства. Закључак СИГМА Извештаја је да буџетска инспекција и АФКОС треба да остану одвојене све до приступања РС ЕУ, при чему ће до тада АФКОС спроводити Акциони план за спровођење АФКОС Стратегије, док ће буџетска инспекција унапредити свој рад кроз свој плански документ за развој буџетске инспекцијске контроле у РС. Обе јединице утврђују радне методологије и могу да успоставе заједничке праксе у областима размене информација и сарадње приликом отклањања недостатака система.

Од јануара 2017. године, путем званичне интернет странице Министарства финансија, отворена је могућност примања пријава неправилности у поступању са

⁷⁶ Предлагач закона првенствено је било МДУЛС, након чега је предлагачку функцију преузело МЕИ.

⁷⁷ Извештај Европске комисије о Србији за 2020. годину, стр. 101: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

финансијским средствима ЕУ.⁷⁸ На овај начин поједностављује се поступак пријављивања и пружа могућност свима који имају било какву информацију о неправилностима у поступању са финансијским средствима ЕУ да је проследи, потписано или анонимно.

Међуинституционална и сарадања са ЕУ представља један од најважнијих елемената у ефикасном функционисању АФКОС-а. С тим у вези, у циљу спречавања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ за време пружања помоћи РС за програме финансиране до 2020. године, у претходном периоду је функционисала Мрежа за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ.⁷⁹ Са друге стране, АФКОС је одржавао сарадњу са Европском канцеларијом за борбу против превара (*OLAF*) која се огледала у размени информација о утврђеним неправилностима и постојању сумње на превару у коришћењу средстава ЕУ, као и координацији и пружању подршке националним институцијама и инспекторима *OLAF*-а у спровођењу истрага на територији РС. Размена информација са *OLAF*-ом подразумева и информације о праћењу тока истрага које спроводе надлежне институције РС. Од августа 2018. године, отворена је могућност директног извештавања о утврђеним неправилностима и сумњама на превару у поступању са финансијским средствима ЕУ од стране АФКОС-а, кроз систем електронског извештавања (*Irregularity Management System - IMS*) Европске комисије и *OLAF*-а. Ситуација са пандемијом која је трајала скоро целу 2020. годину је знатно умањила интензитет сарадње са ОЛАФ-ом, иако су се уз изузетне напоре и са једне и друге стране, обавиле провере пријава сумњи на неправилности и превару, размењивале информације и успостављала сарадња са надлежним поступајућим Тужилаштвима на територији Републике Србије.

На састанацима Пододбора за економска и финансијска питања и статистику 2019. и 2020. године представници Европске комисије су потврдили да су задовољни нивоом успостављене сарадње по питању заштите финансијских интереса ЕУ, а за коју је одговоран АФКОС.

Поред јачања сарадње са другим институцијама, унапређен је законодавни оквир система за борбу против неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ. У септембру 2019. године, министар финансија издао је Директиву о раду и начину поступања Одељења за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ поводом пријављених и на друге начине евидентираних, неправилности и сумњи на превару у поступању са финансијским средствима ЕУ у РС. Директива је издата у циљу јачања поменутог Одељења, а ради предузимања административних провера пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима ЕУ. Поред овог, АФКОС је, такође, у области управљања ризицима од неправилности и превара, израдио Методолошко упутство за управљање ризицима у вези са појавом неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ

⁷⁸ Пријаве сумњи на неправилности или превару коришћењу ЕУ средстава и поступању са финансијским средствима РС: <https://www.mfin.gov.rs/kontrola-javnih-sredstava/prijave-nepravilnosti/>

⁷⁹ Мрежа је основана Одлуком Владе РС о образовању Мреже за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ („Службени гласник РС“, бр. 78/2015, 43/2017, 74/2018, 15/2019 и 63/2020), као повремено радно тело Владе које се састаје по потреби, а најмање једном у два месеца. АФКОС Мрежу чине чланови из следећих институција: Министарства финансија (Сектора за управљање средствима Европске уније, Сектора за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније, Сектора за буџетску инспекцију, Пореске управе, Управе за трезор, Управе за спречавање прања новца и Управе царина), Министарства унутрашњих послова, Министарства за европске интеграције, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Републичког јавног тужилаштва, Државне ревизорске институције, Агенције за борбу против корупције и Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније

(у даљем тексту: Методолошко упутство), укључујући и пратеће анексе,⁸⁰, који је донет од стране министра финансија 7. новембра 2019. године.

У току 2020. године започет је поступак припреме за израду новог стратешког документа – Стратегије за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније и Акционог плана за њено спровођење.

Како је чланом 31. Закона о планском систему Републике Србије утврђено да се документа јавних политика израђују сагласно резултатима *ex-ante* анализе ефеката и *ex-post* анализе ефеката важећих докумената јавних политика, АФКОС је, у складу са упутством Републичког секретаријата за јавне политике, спровео активности у вези са наведеним анализама, у циљу сагледавања и процене позитивних и негативних ефеката мера из Стратегије и утврђивања приоритета у деловању путем новог стратешког документа.

У циљу спровођења *ex-post* анализе ефеката, сачињен је упитник са упутством који је достављен члановима Мреже ради давања одговора на постављена питања. Упитник је подељен на четири области (релевантност/значај, ефективност, ефикасност и одрживост) и обухватао је питања која се односе на тренутно стање и спровођење активности из Стратегије. Услед ситуације проузроковане пандемијом доношење новог стратешког документа померено је за крај 2021. године.

Успостављање одговарајућег механизма за повраћај непрописно утрошених средстава представља један од важних реформских циљева дефинисаних АФКОС Стратегијом, као и развој политике управљања ризицима у контексту превенције неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ. Циљ је да се створи законодавни и процедурални оквир који омогућава да се поступци повраћаја средстава врше благовремено и ефикасно, те да запослени у систему имају високо изграђене капацитете и специфична знања за спровођење и надзор над процедурама за неправилности и повраћај средстава у складу са својим пословима и надлежностима. Примарну улогу за израду механизма за повраћај средстава и унапређење капацитета у протеклом периоду имали су Сектор за управљање средствима ЕУ Министарства финансија, док АФКОС има координативну улогу. Најпре је предвиђена одговорност НАО-а за повраћај средстава⁸¹, с обзиром на то да НАО сноси укупну одговорност за финансијско управљање ИПА помоћи у РС и за осигурање законитости и правилности расхода⁸². Затим су, током 2019. године, ажуриране Уредба о управљању програма претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА I – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007–2013. године и Уредба о управљању програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру ИПА II – 2014–2020.

Одговарајућа *ex-post* контрола трошења финансијских средстава РС налази се у надлежности буџетске инспекције, која је у периоду пре усвајања ПРУЈФ 2016-2020 била ограниченим кадровским и техничким ресурсима. У претходном периоду, буџетска инспекција је значајно унапредила своје административне капацитете и оквири деловања, како би успешније достигла ниво ефикасног система заштите буџетских средстава РС. Наиме, вертикална функционална анализа Министарства

⁸⁰ У сарадњи са експертима ангажованим од стране Немачке организације за међународну сарадњу (ГИЗ), кроз пројекат „Реформа јавних финансија-финансирање Агенде 2030“. Министар финансија је у новембру 2019. године, донео Решење о Методолошком упутству: <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/afcos/Metodolosko%20uputstvo.pdf>

⁸¹ Члан 41. Закона о потврђивању Оквирних споразума, како за период 2007-2013. тако и за период 2014-2020.

⁸² Уређено Законом о буџетском систему и Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи ЕУ који детаљније регулишу правила за повраћај непрописно утрошених средстава.

финансија коју је спровела Светска банка 2016. године, препознала је потребу да се обезбеди одговарајући стучни кадар који би требало да буде запослен у буџетској инспекцији.

На основу овог налаза, у децембру 2018. године, усвојен је нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија, по коме је систематизовано 40 радних места у Сектору, у односу на 23 која су до тада постојала. Организациона структура је измењена када је Одељење за буџетску инспекцију, као саставни део Сектора за контролу јавних средстава, прерасло у посебан Сектор за буџетску инспекцију. Сектор сачињавају Одељење буџетске инспекције и Одељење за нормативне, студијско-аналитичке послове, процену и управљање ризицима, при чему је ова измена у структури допринела повећању функционалности и ефикасности буџетске инспекције. Такође, 2019. година је била значајна за јачање капацитета буџетске инспекције кроз развој Програма обука за буџетске инспекторе и спровођење ових обука.⁸³

У периоду од 2017-2019 године, поред јачања капацитета буџетске инспекције у погледу људских ресурса, дошло је и до значајног унапређења законодавног оквира усвајањем подзаконских аката који су проширили обухват и овлашћења буџетске инспекције⁸⁴ и функционално је ојачали. Коначно, 2019. године је донета и Методологија рада буџетске инспекције у циљу правилног и уједначеног поступања и рада буџетске инспекције Министарства финансија, Службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и Службе за буџетску инспекцију ЈЛС.

Захваљујући бољем правном оквиру, ојачаним капацитетима и систематичнијем приступу у раду, у току 2019. године постигнут је значајан напредак у раду буџетске инспекције, у односу на број спроведених инспекцијских контрола у предходној години који се повећао са 15 на 43 контроле, односно у процентима, остварен је раст за 286%, или за 2,5 пута.

Због епидемиолошке ситуације, ограничених путовања и службених посета уведених због пандемије вируса COVID-19, Програм рада за 2020. годину је делимично извршен. Током 2020. године, буџетска инспекција је вршила инспекцијску контролу код 34 субјекта контроле, од чега је вршено 23 редовне и 11 ванредних контрола. Завршено је укупно 27 контрола, 22 редовне и 5 ванредних, а спровођење 7 контрола се наставља у 2021. години.

Сачињен је предлог Стратешког плана буџетске инспекције Министарства финансија за период 2021-2026. године као и пратећи Акциони план којим се детаљно дефинишу мере и активности које ће предузети у циљу повећања законитости у области материјално - финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава корисника буџетских средстава, чиме се постиже остварење дугорочног

⁸³ У току 2019. године, буџетски инспектори су прошли обуке у организацији НАЈУ, НАЛЕД-а, РСЈП, ГИЗ-а, ОЕБС-а, Управе за трезор и фирме „Gi Group HR Solutions”.

⁸⁴ Усвојени су Уредба о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције („Службени гласник РС”, бр. 93/17) и 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 Сектора за буџетску инспекцију („Службени гласник РС”, бр. 90/18). Такође, донет је и Правилник о начину и поступању буџетске инспекције у вршењу надзора над спровођењем Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС”, бр. 78/19), којим се прописују начин и поступак вршења надзора над спровођењем наведеног закона у случајевима када се трансакције обављају између јавног сектора и привредних субјеката у којима су субјекти јавног сектора дужници, као и између субјеката јавног сектора, као и начин и поступак преузимања података о неизмиреним обавезама јавних предузећа из информационог система Управе за трезор.

циља из области буџетске инспекције. Општи циљ је повећање законитости у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава корисника буџетских средстава, организација предузећа, правних лица и других субјеката прописаних Законом о буџетском систему. Планирано је да се општи циљ постигне повећањем броја инспекцијских контрола, повећањем њихове ефикасности и делотворности и позитивних ефеката по буџет Републике Србије.

ПЛАНИРАНЕ РЕФОРМСКЕ МЕРЕ У ПЕРИОДУ 2021-2025

Мера 3.1 - Формирање базе за јачање институционалних и административних капацитета Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ који омогућују делотворну ревизију система контроле ЕУ

Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ је формирана Уредбом о оснивању Ревизорског тела, међутим у складу са препорукама Европске комисије, неопходно је донети виши правни акт Владе РС о њеном оснивању, ради њеног ефикаснијег рада. Реинституционализација би подразумевала и додатно јачање административних капацитета Канцеларије, како би пружила релевантне препоруке за ИПА структуру за побољшање децентрализованог (индиректног) управљања претприступним фондовима ЕУ. Процес је започет у другом кварталу 2019. године усвајањем новог Правилника о систематизацији радних места⁸⁵. Следеће планиране активности, укључујући и оне везане за усвајање новог законског оквира - у складу су са Акционим планом за испуњавање захтева у области кохезионе политике ЕУ - Поглавље 22 - Регионална политика и координација структурних инструмената⁸⁶ и Акционим планом за преузимање, усвајање и примену европских правних тековина у области пољопривреде и руралног развоја у оквиру претприступних преговора⁸⁷.

Поред успостављања новог законског оквира и реинституционализације, Канцеларија ће остати посвећена јачању својих административних капацитета, кроз стучно усавршавање постојећег и пријем новог кадра у складу са важећом аналитичком проценом радних места, у оквиру средстава обезбеђених у буџету РС. Интензивна планирана обука и сертификација новозапослених биће спроведена у складу са планом обука које ће спроводити НАЈУ. Поред овога, планирана је и дорада и израда интерфејса за софтвер „AuditDoc“ и набавка опреме која прати повећан број запослених. Резултат ових планираних активности омогућиће пружање релевантне препоруке за ИПА структуру за побољшање децентрализованог / индиректног управљања претприступним фондовима ЕУ, као и за спровођење програма и пројеката који се финансирају из ИПА фондова. Такође, овај напредак у ревизији коришћења средстава ЕУ, довешће до осигурања наменског трошења јавних средстава и смањења ревизорских налаза Европске комисије, што је значајан показатељ доброг система контроле.

Мера 3.2 - Јачање система за ефикасније и ефективније управљање средствима ЕУ

Извештај Европске комисије о Србији за 2020. годину указује на потребу за даљим јачањем административних капацитета у кључним институцијама за управљање

⁸⁵ У складу са новим законским оквиром - Уредбом о утврђивању надлежности за рад државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 4/19).

⁸⁶ Усвојено Закључком Владе 05 бр: 337-3121 / 2019-1 од 04.04.2019. године.

⁸⁷ Усвојено Закључком Владе 05 бр: 337-9097 / 2018-1 од 18.10.2018. године.

средствима ЕУ. Јачање система за ефикасније управљање средствима ЕУ је један од приоритета Министарства финансија у наредном петогодишњем периоду. Процес јачања система започео је 2019. године када је усвојеним Правилником о систематизацији радних места у оквиру Сектора за управљање средствима ЕУ и Сектора за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ унапређена организациона структура. Такође, усвајањем нових Процедура за спровођење средстава у децентрализованом систему управљања из јула 2019. године, започет је процес унапређења целокупног система успостављањем најбоље праксе и одговарањем на налазе Канцеларије за ревизију система и ревизора ЕК. У наредном периоду, јачање система управљања средствима ЕУ биће усмерено кроз припрему свеобухватне политике за задржавање кадрова у оквиру ИПА 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 ЕУ. Израдом нових процедура поступања, методолошких смерница и других помоћних алата за институције надлежне за спровођење средстава ЕУ до краја 2021. године, повећаће се ефикасност извршених теренских контрола и смањити административно оптерећење структура за управљање ЕУ фондовима при спровођењу обавезних контрола у складу са годишњим планом. Уз то, у наредном периоду биће уложени напори у јачање административних капацитета и осигурања одговарајућег броја службеника за побољшање квалитета контрола на лицу места код корисника јавних средстава. Повећање ефикасности и броја контрола на лицу места ће, са једне стране, смањити ризик од појава неправилности и превара код корисника јавних средстава, а са друге ојачати систем децентрализованог управљања.

Поред израде нових аката, *PEFA* процена за РС наводи да је неопходно утврдити јасне дефиниције управљања ризицима и неправилностима како би их корисници ИПА средстава јасно разумели и поступали по њима у циљу превенције неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ. У складу са тим, Сектор за управљање средствима ЕУ ће заједно са Сектором за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ радити на успостављању и спровођењу система континуиране обуке и менторства везаних за управљање и надзор система, финансијског управљања и контролу коришћења средстава ЕУ, управљање ризицима и неправилностима коришћења средстава ЕУ до краја 2023. године. Ова активност надоградиће се на праксу успостављену 2019. године кроз одржавање редовних састанака Мреже за неправилности, који су резултирали унапређењу свести о поступању са неправилностима, разменом искустава и бољим учешћем свих службеника за неправилности из релевантних институција ИПА структуре. Континуиране обуке на тему ризика и неправилности допринеће бољем разумевању концепта неправилности и благовременијим пријавама сумњи на неправилности ЕУ и надлежним државним институцијама.

Мера 3.3 - Унапређење ефективног и транспарентног система извештавања у вези са трошењем ЕУ средстава

У наредном периоду поред унапређења процедура и јачања административних капацитета у циљу унапређења децентрализованог система управљања средствима ЕУ, Сектор за управљање средствима ЕУ уложиће напоре у израду информационог система МИС намењеног подршци пословним процесима за управљање системом и спровођењу уговора и коришћењу средстава. Систем ће обухватити процесе индиректног управљања средствима ЕУ, укључујући припрему тендерске документације и спровођењем уговора, област финансијског управљања, финансијске контроле и рачуноводства, праћење кључних индикатора изведбе, праћење кључних

индикатора ризика, управљање људским ресурсима и управљање неправилностима. Успостављање овог ИТ система у наредном периоду ће бити од значаја за оптимизацију процеса рада и подршка при раду запосленима у упарављању програма који се финансирају из средстава ЕУ, а спроводе кроз индиректно управљање. Поред овога, унапређени ИТ систем значајно ће допринети унапређењу благовременог праћења, превенцији кашњења и транспарентности трошења ЕУ средстава, што је од великог значаја за целокупан систем јавних финансија.

Мера 3.4 - Повећање ефикасности и ефективности инспекцијске контроле

Извештај Европске комисије о Србији за 2020. годину наводи да је неопходно даље јачање капацитета буџетске инспекције како би се покрио целокупни систем корисника јавних средстава и како би се омогућила њихова ефикасна контрола. У складу са овом препоруком, буџетска инспекција планира да повећа број инспектора са 17 на 40 до краја 2021. године.

Такође, буџетска инспекција планира да настави континуирано обучавање својих кадрова, у циљу ефикаснијег и бољег рада. У 2021. години су планиране 4 обуке у вези са областима, као што су покретање прекршајног и кривичног поступка, давање исказа, управљање временом и етиком и интегритетом државних службеника.⁸⁸

Поред наведених обука, буџетска инспекција ће, у зависности од епидемиолошке ситуације, у наредном периоду учествовати и на обукама Центра за финансијску изузетност у Љубљани⁸⁹ као и НАЈУ. Континуираним обучавањем постојећих капацитета, као и ангажовањем новог стручног кадра, осигураће се повећање укупног броја инспекцијских контрола, што ће довести до свеобухватно бољег нивоа адекватне буџетске дисциплине и транспарентнијег коришћења јавних средстава.

Усвајање стручно-методолошких упутстава о начину рада буџетске инспекције по областима вршења контрола у 2021. години, допринеће ефикаснијем раду буџетске инспекције. У плану је доношење три упутства у 2021. години: Упутство о контроли примене Закона о буџетском систему у делу припреме и доношења буџета и финансијских планова и у делу извршења буџета; Упутство о контроли примене Закона о јавном приватном партнерству и концесијама и Упутство о начину вршења инспекцијске контроле редовног и ванредног пописа код корисника јавних средстава.

⁸⁸ Уз подршку Немачке организације за међународну сарадњу „ГИЗ“ у оквиру пројекта „Реформа јавних финансија-финансирање Агенде 2030“.

⁸⁹ CEF - Center for Financial Excellence

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

Интерна контрола у јавном сектору (у даљем тексту: ИФКЈ) је, по међународним стандардима, у јавни сектор РС, уведена кроз Закон о буџетском систему 2009. године. Уведене су модерне методе управљања усмерене ка постизању циљева, повећању ефикасности, ефективности, економичности и транспарентности у управљању јавним средствима. У појмовном смислу управљачка одговорност је предуслов за ИФКЈ, али у пракси се ова два појма суштински прожимају и позитивно утичу један на други. Увођење ИФКЈ по себи представља велику реформу начина управљања и организационе културе и прелезак са некадашњег бирократског управљања на модерно управљање усмерено ка остварењу циљева. Управо због тога ова реформа траје већ нешто дуже од 10 година и иако су сви неопходни инструменти успостављени, њена имплементација би требало да буде бржа и ефикаснија.

ИФКЈ у јавном сектору чине: финансијско управљање и контрола код корисника јавних средстава (у даљем тексту: ФУК), интерна ревизија код корисника јавних средстава (у даљем тексту: ИР) и хармонизација и координација финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Централна јединица за хармонизацију (у даљем тексту: ЦЈХ), односно, добро успостављен систем ИФКЈ треба да обезбеди да се средства пореских обвезника троше на законит, економичан, ефикасан и ефективан начин.

ФУК обухвата све аспекте управљања организацијама у јавном сектору, укључујући:

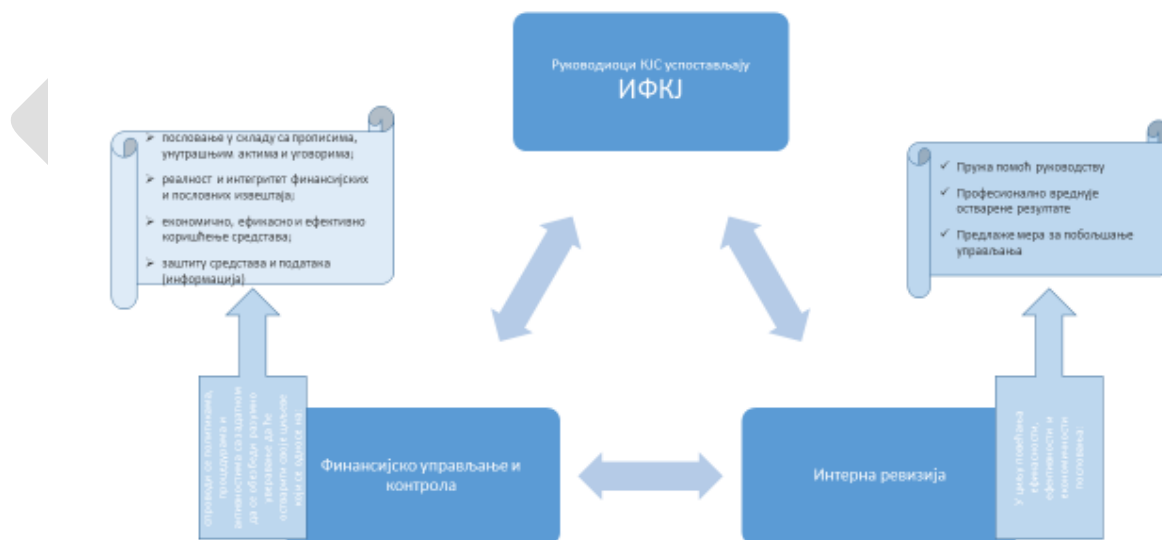
1. *Стратешко планирање* које повезује организационе циљеве са свеукупном визијом Владе;
2. *Оперативно планирање* које повезује оперативне циљеве са захтевима за ресурсе (буџет, особље и друга средства);
3. *Праћење и извештавање* о остварењу циљева у односу на коришћене ресурсе;
4. *Идентификација и управљање ризицима* за постизање оперативних циљева;

5. Развој *модела за евалуацију квалитета финансијског управљања и контроле*, који укључује решавање оперативних ризика, ризика од проневере или губитка финансијских и физичких средстава и информација организације;
6. *Комуникација тачних, релевантних и правовремених информација* у вези са финансијским и оперативним учинком унутар и ван организације.

ИР је активност која пружа независно објективно уверавање и саветодавна активност, са сврхом да допринесе унапређењу пословања организације; помаже организацији да оствари своје циљеве, тако што систематично и дисциплиновано процењује и вреднује управљање ризицима, контроле и управљање организацијом.

Успостављен децентрализован систем ФУК и ИР код корисника јавних средстава, што значи да је одговорност на руководиоцу корисника јавних средстава. Са друге стране, ЦЈХ, као централна институција за системе ФУК и ИР, дефинише заједничке критеријуме, прати међународне стандарде и принципе и приближава их јавном сектору РС, пружа стручну подршку за њихову примену и даљи развој и прати стање ИФКЈ области.

Спровођење мера и активности које су предвиђене овим циљем директно зависе од напретка који је учињен у специфичним областима, које су обухваћене Стратегијом реформе јавне управе и појединих делова ПРУЈФ. Напредак у многоструци зависи и од проактивног приступа корисника јавних средстава, који у складу са законом, треба да примене стандарде интерне контроле и да осигурају неопходне капацитете за функционисање система интерне контроле.



Слика 5.: Предности успостављања ИФКЈ

ПОСТИГНУТО У ПРЕТХОДНОМ ПЕРИОДУ

Развој ИФКЈ се у поступку европских интеграција увек стратешки планирао и пратио кроз више поглавља од којих је најзначајније поглавље 32 – Финансијски надзор⁹⁰. Извештаји о напретку су у претходним периодима потврђивали напредовања у овом поглављу и садржавали препоруке за даљу надоградњу ИФКЈ. У последњем Извештају Европске комисије о Србији за 2020. годину, констатује се да је Србија умерено припремљена за поглавље 32, али и да је у 2020. години остварен добар напредак. Више од 95% препорука које је 2019. године дала Европска комисија у оквиру Извештаја о Србији у контексту преговарачког поглавља 32 је спроведено, а то се нарочито односи на пилот-пројекат који је био спроведени у увођењу/развоју управљачке одговорности, као и у поступку преиспитивања квалитета унутрашњих контрола. Преостале препоруке се континуирано спроводе. Ипак, препорука је да се уложе додатни напори како би се управљачка одговорност уградила у административну организациону културу, као и у јачање функционисања ФУК и ИР.

Имајући у виду да је ова област саставни део реформе УЈФ, као и део шире реформе јавне управе, након консултација са представницима Европске комисије, донета је одлука да се након истека постојеће Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору 2017-2020 - не припрема нова стратегија за период после 2020. године, већ да ова област постане саставни део ПРУЈФ 2021-2025. Тиме ће се у складу са Законом о планском систему РС, наставити даљи систематичан и одржив развој система ФУК и ИР. Такође, на овај начин ће се обезбедити и унапређење институције управљачке одговорности која је постала део СРЈУ 2021-2030 и налази се у оквиру стуба Одговорност и транспарентност где су планиране активности које ће се односити управо на унапређење управљачке одговорности кроз унапређење регулаторно-методолошког оквира уз целокупну подршку имплементацији (обуке, едукативни материјали). Посебан акценат је стављен на унапређење управљања учинком како на нивоу једне организације тако и међу хијерархијски повезаним организацијама.

У претходном стратешком периоду, систем ИФКЈ је заокружен и модернизован. Значајнији резултати су постигнути на унапређењу правно-методолошког оквира и припреми едукативних материјала у складу са међународним стандардима и добрим праксама ЕУ. Усвојен је Правилник о стручном усавршавању овлашћених интерних ревизора у јавном сектору⁹¹, којим су дефинисана подручја и критеријуми за признавање, извештавање и евиденције о стручном усавршавању. Очекује се да ће спровођење овог правилника, допринети унапређењу квалитета рада и даље јачање улоге интерних ревизора у јавном сектору. Такође, усвојен је нови Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему ФУК код КЈС⁹² (у даљем тексту: ФУК Правилник), којим је уведена Изјава о интерним контролама чијим потписивањем руководиоца потврђује ниво усклађености система ФУК у односу на међународне стандарде интерне контроле. Изјава о интерним контролама треба да допринесе подизању нивоа свести руководиоца о њиховој улози и задацима, али и да ојача управљачку одговорност, која је у претходном периоду препозната као један од изазова успостављања ФУК. ФУК Правилник је усклађен са изменама међународних стандарда интерне контроле (INTOSAI) који укључују концепт COSO оквира 2013 „Интерна контрола –

⁹⁰ Осим Поглавља 32, ИФКЈ се прати у оквиру Поглавља 22. и 23.

⁹¹ „Службени гласник РС“, бр. 15/2019

⁹² „Службени гласник РС“, бр. 89/2019

Интегрисани оквир“⁹³. Детаљније је разрађен концепт управљачке одговорности и управљање неправилностима. Приручник за финансијско управљање и контролу је ажуриран и објављен⁹⁴, а најважније измене везане су за увођење новог COSO оквира⁹⁵ 2013 и укључивање ажурираних алата из области ФУК-а, чиме се обезбеђује усаглашеност управљања у КЈС са најновијим променама у области међународних принципа у сфери интерних контрола и њихову олакшану имплементацију и видљивост. Спроведене су активности на пилот пројекту у оквиру Твининга који је имао за циљ примену добре праксе ФУК у пилот институцијама⁹⁶ као и примену концепта управљачке одговорности. У складу са примерима добре праксе израђене су смернице и методолошки оквир управљачке одговорности. У циљу унапређења знања припремљено је 13 различитих смерница/модела/видео материјала из различитих области интерне контроле⁹⁷ од којих је већина објављена у секцији е-учење ЦЈХ у оквиру вебсајта МФ. Такође, ажуриран је и Приручник за ИР и израђене су пратеће смернице.⁹⁸ Иако је највећа подршка добијена од Твининг пројекта, ИФКЈ је била подржана од стране SECO/UNDP пројекта *Побољшање општинске ревизије за одговорност и ефикасност у управљању јавним финансијама*, SIDA/UNDP пројекта, *Одговорна платформа за управљање јавним финансијама*, SECO Пројекта *реформе локалних финансија – RELOF* и уз подршку ГИЗ пројекта *Реформа јавних финансија – Агенда 2030 – ПФР А2030*.

У претходном периоду Правилник ФУК је усклађен за КОСО 2013, што је условило да у 2019. години ЦЈХ, ажурира и материјале за петодневну ФУК обуку. Од свог оснивања ЦЈХ је на петодневним обукама обучио укупно **2.607** запослених из различитих институција јавног сектора. Додатно, број руководиоца који су обучени на једнодневним обукама до сада износи 197. Резултат свих напред наведених активности је имало за резултат да је повећан број корисника јавних средстава који су присуствовали обукама и први пут доставили годишњи извештај о систему ФУК.

С обзиром на изражене потребе за интерним ревизорима у јавном сектору, а истовремено имајући у виду и капацитет запослених у ЦЈХ и у складу са препоруком Европске Комисије, започете су активности које треба да омогуће пренос основних обука са ЦЈХ на НАЈУ. Пренос основних обука на НАЈУ ће се наставити и у наредном периоду.

СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ: ЦИЉЕВИ ВЛАДЕ КРОЗ ЦИЉЕВЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Усвајањем Закона о планском систему⁹⁹ и подзаконских аката за његово спровођење заокружен је систем управљања јавним политикама и средњорочног планирања. Закон прописује формат и обавезну садржину различитих планских докумената чиме се омогућава стандардизација планских докумената. Садржина

⁹³ „Internal Control - Integrated Framework“

⁹⁴ <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/10/FUK-prirucnik-Compressed.pdf>

⁹⁵ Скуп принципа организованих у пет међусобно повезаних елемената који обухватају контролне окружење, управљање ризицима, контролне активности, комуникацију и информације, праћење и процену (надзор)

⁹⁶ NSZ, MDULS, MF I RSJP

⁹⁷ У сарадњи са Твининг партнером. Смернице настале у оквиру Пилот-пројекта: Смернице о систему делегирања; Смернице за управљање учинком; Смернице о ФУК за мале кориснике јавних средстава; Смернице за финансијске јединице; Смернице за управљање неправилностима; Смернице о управљачкој одговорности (ажурирање), затим Смернице за управљање ризицима, Смернице за спровођење прегледа квалитета интерне контроле.

⁹⁸ Израђене су следеће смернице: Смернице за успостављање заједничке јединице за интерну ревизију; Модел за интерну оцену квалитета рада јединица за интерну ревизију; Алати за ревизију ИПА фондова који обухватају модел за процену ризика за ревизије ИПА фондова као и контролну листу за системску ревизију за ИПА ревизије; Смернице за спровођење интерне ревизије међусекторских програма и пројеката - „Хоризонтална ревизија“.

⁹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 30/2018

показатеља учинка, који ће омогућити вредновање успешности њиховог спровођења, издваја се по свом значају. Закон подразумева координисано планирање јавних политика од стране надлежних доносилаца докумената јавних политика, како уз уважавање интереса осталих учесника планског система тако и уз уважавање секторских циљева доносиоца документа. Наиме, Законом је обезбеђена усклађеност планских докумената на свим нивоима са Акционим планом за спровођење програма Владе и преузетим обавезама у процесу приступања Републике Србије ЕУ. Истовремено је обезбеђена вертикална хијерархија докумената јавних политика, тако што је на врху план развоја, национални инвестициони план и просторни план Републике Србије, а следе стратегије, програми и акциони планови. Са друге стране, увођењем обавезе усвајања средњорочног плана, обвезници средњорочног планирања из члана 26. Закона, у једном документу повезују спровођење конкретних мера или активности из свих докумената јавних политика из надлежности обвезника.

С обзиром да је буџет инструмент спровођења јавних политика, средњорочним планом, као документом који се доноси за период од три године, омогућава се повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода. Приликом спровођења реформи буџетирања управо је наглашено да програмски буџет омогућава да се ускладе средњорочно планирање и алоцирање буџетских средстава и боље управља спровођењем јавних политика. При чему је потребно имати у виду да је програмски буџет шири појам, односно треба да одслика кључне надлежности и утврђене средњорочне циљеве, а не само спровођење јавних политика. Исто се односи и на ИФКЈ која се примарно односи на управљање у оквиру самих организација јавног сектора и то на целокупно пословање.

Успостављање јаче везе организационих циљева са владином визијом паралелно са планирањем буџета подстакнуто је и обавезама из Преговарачког поглавља 17 – Економска и монетарна политика у делу средњорочног буџетског оквира и структурних реформи. Република Србија, у претприступној фази, учествује у координацији економских политика са ЕУ тако што од 2015. године Европској комисији доставља Програм економских реформи (у даљем тексту: ЕРП) за трогодишњи период. ЕРП се припрема на основу националних приоритета и у складу са препорукама Савета за економска и финансијска питања ЕУ и смерницама Европске комисије за припрему ЕРП. Тренутна олакшавајућа околност везе планираних циљева са буџетским средствима садржана је у чињеници да се ЕРП доставља након усвајања закона о буџету Републике Србије за буџетску годину.

Међутим, као што је наведено у Извештају ЕК о Србији за 2020. годину, потребно је даље унапређење капацитета за економско планирање и међуинституционалну координацију, као и буџетирање. Такође, највећи изазов за усвајање средњорочних планова је оптимизација постојећег стратешког оквира. Имајући у виду да је око 40 докумената јавне политике истекло 2020. године, да ће се нови доносити у складу са Законом о планском систему, као и да ће моћи да се изврши анализе постојеће праксе, за очекивати је да ће у наредном периоду доћи до унапређење квалитета целокупног поступка повезивања јавних политика и организационих циљева са буџетом.¹⁰⁰

ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ КОЈЕ ПОВЕЗУЈЕ ОПЕРАТИВНЕ ЦИЉЕВЕ СА РЕСУРСИМА

¹⁰⁰ Детаљније у оквиру посебног циља 1: УНАПРЕЂЕНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ИНВЕСТИЦИЈАМА

Као што је наведено, Закон о планском систему је уредио плански систем, а са њим и обавезу исказивања општих и посебних циљева јавне политике. Општи циљ јесте дугорочан циљ којим се дефинише жељено стање на нивоу друштва, док је посебан циљ дефинисан у односу на одређене субјекте или области у којој та политика делује. Остварењем посебних циљева стварају се предуслови за остваривање општег циља, док се исказаним мерама у стратегијама и програмима указује како ће се постићи и посебни и општи циљ. Тек на нивоу акционог плана за спровођење стратегије, односно програма разрађује се највећи ниво детаљности и то, активности, рокови, институције одговорне за спровођење активности, веза са програмским буџетом, потребна средства и показатељи учинка на нивоу мере.

Навођење институције носиоца и институције партнере одговорне за реализацију мере и активности, може се сматрати видом успостављања вертикалног и хоризонталног управљања учинком. На пример за активност „Израда модула обуке на тему Примена принципа управљачке одговорности за руководиоце“¹⁰¹ из Предлога Стратегије реформе јавне управе 2021-2030, прецизирано је да је орган који спроводи активност Министарство финансија, али је конкретизован сектор (ЦЈХ), док је на хоризонталном нивоу управљања као партнер институција препозната НАЈУ. Уједно, за вертикално управљање учинком створени су услови тако што је прописано да је средњорочним планом министарства обухваћен и средњорочни план органа управе у саставу министарства.

Поред тога што Министарство финансија мора у свом средњорочном плану да искаже наведену активност у планираном трогодишњем периоду, уколико спровођење активности изискује одређене трошкове и за НАЈУ средства за њихово финансирање морају да буду исказана у оквиру одговарајућег буџетског програма/пројекта.

Из свега следи да у одређеној мери акциони план, средњорочни план и програмски елементи (програм, програмска активности и пројекат) представљају, свако са свог аспекта, операционализацију спровођења надлежности буџетског корисника. Један од примера планова који по дефиницији нису документи јавних политика, а који може имати карактер оперативног плана је Програм трансформације Пореске управе за период 2018 – 2023. године или План рада за развој и коришћење електронских система царинске службе министарства финансија за период 2020-2024. година, са напоменом да је оба акта усвојила Влада.

Средњорочни план постаје основни управљачки инструмент институције зато што се израђује на основу важећих докумената јавних политика, уз уважавање приоритетних циљева Владе, расположивих капацитета и ресурса, као и промена фактичке ситуације у односу на време када су ти документи јавних политика донети. Међутим, неопходно је да се на оперативном нивоу доноси одлуке у зависности од расположивих кадровских, буџетских и других средстава. На наведеном примеру израде модула обуке да би исти постао оперативан, неопходно је сагледати износ потребних средстава, у ком временском распореду и која су све средства потребна и расположива. То је један од разлога што су акциони планови за спровођење Стратегије реформе јавне управе садржали као допуну додатним трошковима и Гантограм путем којег се грубо процењивало колико је времена потребно постојећим запосленим државним службеницима за реализацију конкретних активности.

¹⁰¹ Мера 4.1.1: Успостављање системских решења за управљачку одговорност у органима јавне управе (повећање аутономије)

С обзиром да је планирање људских ресурса процес који повезује потребе организације за људским ресурсима са њеним стратешким и оперативним циљевима у претходном периоду извршене су функционалне анализе Светске банке и на основу њих Анализа и смернице за обједињавање функција стратешког, оперативног и финансијског планирања и интерне контроле.¹⁰² Увођењем тзв. Аналитичких јединица¹⁰³ које је планирано у претходном стратешком периоду се одговара на главни захтев ових смерница а уједно и на три активности претходног АП за спровођење Стратегије развоја ИФКЈ који су се односили на период до истека 2020. године. Аналитичке јединице ће представљати кључну подршку руковођењу и стратешком и оперативном управљању.

Основни циљ измена Закона о државним службеницима био је увођење компетенција у систем управљања људским ресурсима. Компетенције потребне за делотворно обављање послова у државном органу детаљније су уређене Уредбом о одређивању компетенција за рад државних службеника¹⁰⁴. За систем опредељен ка управљању учинком значајно је поменути понашајне компетенције. Компетенција „Управљање задацима и остваривање резултата”, за радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица и положаје захтева да планира време, средства и запослене за обављање послова у својој организационој јединици на економичан начин. Компетенције на које је посебно потребно скренути пажњу су компетенција „Управљање људским ресурсима” која се односи на примену концепта вођења и развоја запослених базираног на компетенцијама ради остварења стратешких циљева и постизања високог нивоа учинка у раду органа и Компетенција „Стратешко управљање”, која се односи на дефинисање и спровођење стратешких циљева органа. Управо из управљања људским ресурсима и ИФКЈ области је дошао снажан замајац у претходном периоду када је кроз процес оцењивања радне успешности постала обавеза да се формулишу циљеви свих организационих јединица у оквиру државних органа¹⁰⁵.

ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНА УПРАВЉАЧКА ОДГОВОРНОСТ И ДЕЛЕГИРАЊЕ ОВЛАШЋЕЊА

Кључни елемент система управљања учинком је вертикално повезивање организационих циљева са индивидуалним, односно личним циљевима руководиоца унутар КЈС, а што је у основи управљачке одговорности. У одредбама Поглавља 32 – Финансијски надзор нарочито се, између осталог, захтева постојање ефективних и транспарентних система управљања, укључујући и механизме одговорности за остваривање циљева. У складу са међународно признатим оквиром и стандардима и добром праксом ЕУ у погледу ИФКЈ заснованих на принципу децентрализоване управљачке одговорности, изменама Закона о буџетском систему дефинисана је управљачка одговорност. Уједно, током 2019. године усвојен је нови Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему ФУК код КЈС¹⁰⁶, којим је разрађен систем управљачке одговорности. Прописана је обавеза руководиоца корисника јавних средстава за успостављање хијерархијског система преноса овлашћења и одговорности и

¹⁰² http://upravljanjepromenama.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/3.2mera_Akcioni-plan_-Horizontalna-funkcionalna-analiza_Smernice-za-stratesku-konsolidaciju.pdf

¹⁰³ Очекује се измена Уредбе о начелима... која ће прописивати обавезу одређивања организационе јединице која ће се бавити овим пословима

¹⁰⁴ „Службени гласник РС”, бр. 4/2019

¹⁰⁵ Више о овом сегменту видети у оквиру посебног циља ПАР Стратегије који се бави развојем људских ресурса а елементи управљања људским ресурсима су описани у делу ниже који описује контролно окружење.

¹⁰⁶ „Службени гласник РС”, бр. 89/2019

одговарајућих линија извештавања, укључујући јасне циљеве и показатеље успешности, који ће обезбедити остваривање циљева корисника јавних средстава.

Почетни кораци већине реформи су спорији због потребе разумевања и прихватања новитета, а што је посебно изражено код успостављања управљачке одговорности услед страха да ће се системом делегирања изгубити утицај на одлучивање. Да би се помогло корисницима јавних средстава да разумеју и успоставе концепт управљачке одговорности израђене су Смернице о управљачкој одговорности¹⁰⁷, Смернице о систему делегирању¹⁰⁸, као и Смернице о концепту управљачке одговорности и Упитник, који се налазе у оквиру картице за E-learning ЦЈХ на вебсајту МФ¹⁰⁹.

У првим фазама увођења програмског буџета са циљем постизања разумевања разлике и значаја таквог начина буџетирања није се инсистирало на одређивању одговорног лица за спровођење програма, програмске активности или пројекта. Са стицањем знања и увођењем обавезе извештавања о учинку програма стекли су се услови и податак о одговорном лицу постао је обавезан елемент. Истовремено, потребно је имати у виду да је у складу са Законом о планском систему регулисано начело одговорности, као начело које подразумева јасно одређивање одговорних институција за спровођење мера и активности јавне политике. Додатно, Приручником за израду средњорочног плана препоручено је да за сваки посебан циљ/меру/активност средњорочног плана потребно одредити одговорно лице у организационој јединици које је задужено за планирање, праћење и извештавање о остварењу циља и спровођењу мере или активности.

Међутим, и поред наведених примера како делегирања, тако и приступа управљању учинком, концепт управљачке одговорности, који обухвата делегирање одговорности, јасне линије одговорности међу институцијама и мерење учинка на институционалним нивоу, није довољно заживео у пракси услед чега је неопходно предузети нове активности које ће допринети успостављању концепта у наредном периоду.

На основу тестирања постојећег правног оквира посебно за аспекте делегирања и управљања учинком кроз пилот вежбу Твининг пројекта, утврђено је да иако правни оквир у Закону о јавним набавкама или Закону о буџетском систему омогућава пренос појединих овлашћења руководиоца корисника буџетских средстава на запослене унутар организације, у министарствима не наилазимо често на случајеве да су ове функције делегиране нижем нивоу од државног секретара који је такође политички ниво.

У контексту управљања учинком потребно је нагласити да велики број елемената који сведоче о његовом постојању и сада постоји у систему: дефинисане структуре организације и линије супервизије кроз систематизације, прати се и оцењује учинка организационих јединица и појединачних запослених, формулишу се циљеви различитих нивоа кроз програмски буџет, документа јавних политика и интерне акте, управо се очекује увођење обавезе постојања тзв. Аналитичких јединица које ће између осталих задатака у право пратити учинак и остварење циљева свих нивоа у организацији, индикатори учинка су у систем државне управе ушли преко програмског буџета, ИПА система као и система управљања јавним политикама. У вертикалном

¹⁰⁷ <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/10/Smernice-o-upravljackoj-odgovornosti.pdf>

¹⁰⁸ <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/10/smernice-o-delegiranju.pdf>

¹⁰⁹ <https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/e-learning-upravljacka-odgovornost/>

смислу међу инситтуцијама надзор је предвиђен и прописан, увек постоји институција која је за њега задужена али у пракси је присутан доживљај да су ове одредбе дате сувише опште и у примени су неуједначене.

КОНТРОЛНО ОКРУЖЕЊЕ

Заокружено контролно окружење у којем је јавни сектор одржив и оперативан постиже се постојањем широког правног оквира који регулише организацију државне управе и институције јавног сектора. Правним оквиром регулисано је делегирање надлежности, линије извештавања, етички стандарди и вредности, као и управљање људским ресурсима.

Устав Републике Србије¹¹⁰, Закон о државној управи¹¹¹, Закон о државним службеницима¹¹², Кодекс понашања државних службеника и Закон о заштити узбуњивача,¹¹³ чине основни оквир који обезбеђује интегритет државе, државне управе и државних службеника, примењиве етичке вредности и детаљно прописује спречавање сукоба интереса, права и дужности повезане са откривањем и извештавањем о неправилностима и злоупотребе јавних ресурса. Поред тога, питања интегритета регулисана су Законом о спречавању корупције¹¹⁴ који дефинише одређена права и дужности укључујући и захтеве какав је припрема планова интегритета.

У претходном периоду, као што је Стратегија реформе јавне управе имала за циљ да се ојача интегритет и етички стандарди запослених, као и да се смањи корупција јачањем механизма превенције, унапређен је правни оквир. Закон о државној управи измењен је са циљем омогућавања учешћа заинтересоване јавности у процесу доношења одлука и креирању прописа. То је, између осталог било предвиђено и мером из Акционог плана за спровођење Националне стратегије борбу против корупције¹¹⁵ која је предвиђала успостављање механизма којима би се заинтересованим странама и јавности омогућило учешће у поступку доношења прописа на свим нивоима власти.

Закон о државним службеницима, поред већ поменутих уведених компетенција, измењен је и полазећи од Поглавља 32 и документа „Управљачка одговорност у земљама Западног Балкана”¹¹⁶, где је СИГМА јасно указала на потребу постављања линија одговорности у државном органу и спуштања одговорности са руководиоца органа на државне службенике на положају и руководиоце.

У пракси су етички стандарди понекад појачани посебним законима и/или активностима у оквиру планских докумената, нпр. у оквиру посебног циља 2 овог програма, одредбама Царинског закона¹¹⁷ и Закона о царинској служби¹¹⁸ додатно су створени услови за унапређење једног од циља функционисања Царинске службе, на начин да развој административних капацитета и промовисање политике за борбу

¹¹⁰ „Службени гласник РС“, БР. 98/2006.

¹¹¹ „Службени гласник РС“, БР. 79/2005, 101/2007, 95/2010, и 99/2014, 30/2018 – др. закон и 47/2018

¹¹² „Службени гласник РС“, БР. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, и 99/2014, 94/2017, 95/2018 и 157/2020

¹¹³ „Службени гласник РС“, БР. 128/2014

¹¹⁴ „Службени гласник РС“, БР. 35/2019 и 88/2019

¹¹⁵ Акционом плану за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 61/16)

¹¹⁶ <http://www.sigmaxweb.org/publications/Managerial-accountability-in-the-Western-Balkans-SIGMA-Paper-58-November-2018.pdf>

¹¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 95/2018, 91/2019 - др. закон и 144/2020

¹¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 95/2018

против корупције помаже у подражавању професионалне, етичке и транспарентне Царинске службе.

Поред државне управе, Стратегијом развоја правосуђа за период 2020–2025. године у области одговорности и транспарентности обухваћено и питање јачања интегритета и етичких стандарда у јавној управи, коме је посвећен један од ЕУ/OECD принципа везаних за област јавне службе и управљање људским ресурсима¹¹⁹.

Стратегија реформе јавне управе имала је за циљ да ојача надзор у читавој државној управи унапређењем правног оквира и капацитета Агенције за спречавање корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереника за заштиту равноправности, као и капацитета Државне ревизорске институције. Током 2019. године, промењен је правни оквир за Агенцију за борбу против корупције, која сада, као и закон функционише под новим називом – Агенција за спречавање корупције. Активности на измени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја најављене су за 2021. годину. Поред повећања капацитета наведених независних органа, током 2019. и 2020. године, после дужег времена на пленарним седницама Народне скупштине, разматрани су њихови годишњи извештаји о раду и усвајани одговарајући закључци, који позивају извршну власт на поступање по датим препорукама од стране независних органа.

Једна од препорука односи се на предузимање мера за успостављање адекватног система ИФКЈ, као што је и Закон о буџетском систему обавезао кориснике јавних средстава на успостављање система интерне контроле који обухвата праћење и оцену њихове ефикасности и ефективности.

Прописи из области државне управе прописују да државни органи врше надзор над радом и учинком осталих државних органа и имаоца јавних овлашћења у извршавању дужности које су им поверене. Унутрашњи надзор састоји се из надзора рада, инспекцијског надзора од стране управне инспекције и осталих облика надзора које регулишу посебни закони.

И у овом делу, побољшан је правни оквир за спровођење делотворног надзора у јавном сектору. При чему је веома важно истаћи координисан рад на изменама прописа, с обзиром да је Закон о инспекцијском надзору промењен, како би се усагласио са новим Законом о општем управном поступку¹²⁰ али и са изменама Закона о државној управи. Законом је прописано да план инспекцијског надзора, поред обавезних елемената који чине садржину годишњег плана рада органа државне управе, обавезно треба да садржи и циљеве које инспекција тежи да оствари у планираном периоду – исказане у мерљивим ефектима и начин за постизање постављених циљева, што је још један корак ка управљању учинком.

Прописи који регулишу радне односе у јавном сектору, као што је већ поменуто, у претходном периоду надограђени су у правцу јачања управљачке одговорности. Посебно је потребно скренути пажњу да су у претходном периоду мењани и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе¹²¹ и Закон о

¹¹⁹ Област *Јавна служба и управљање људским ресурсима*, принцип 7– Мере за промовисање интегритета и спречавање корупције и за обезбеђивање дисциплине у јавној служби, *OECD/SIGMA: Принципи јавне управе* – издање 2017. године, стр. 50, о чему је више речено у Стратегији реформе јавне управе 2021-2030 у оквиру тематске области – Одговорност и транспарентност

http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles_of_Public_Administration_2017_edition_SER.pdf

¹²⁰ „Службени гласник РС“, бр. 18/16

¹²¹ „Службени гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. закон

запосленима у јавним службама¹²², којима је потврђен нови приступ у управљању људским ресурсима у јавном сектору, који се заснива на компетенцијама.

Прописи из области уређења и систематизације радних места у јавном сектору, који представљају основни оквир за утврђивање система интерне контроле на нивоу корисника јавних средстава услед чега су повезани са релевантним начелима „COSO“ оквира.

Корисници јавних средстава припремају кадровски план у коме се дефинише потребан број радних места за сваку буџетску годину у зависности од средстава која су им на располагању. Критеријуми и компетенције за попуњавање радних места које се проверавају у изборном поступку и начин њихове провере прописани су Уредбом о интерном и јавном конкурсима за попуњавање радних места у државним органима¹²³

С озбиром на препознату потребу систематског решења задржавања кадрова, на основу допуна Закона о државним службеницима, Служба за управљање кадрова утврдила је Упутство о методологији за праћење и анализирање стања у вези са одливом кадрова и његовим утицајем на рад органа државне управе¹²⁴ како би израђивала извештај о уоченом стању уз предлог мера које би допринеле ублажавању или отклањању последица у раду насталих услед одлива кадрова.

Као што је Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017 планирано¹²⁵, основана је централна национална институција за стручно усавршавање запослених у јавној управи, Законом о Националној академији за јавну управу¹²⁶. Оснивањем НАЈУ обезбеђена је свеобухватност и одрживост активности стручног усавршавања, стандардизација процеса и очекиваних резултата, евалуација свих аспеката тог процеса, као и већа усклађеност активности у систему стручног усавршавања. НАЈУ, у складу са Законом о државним службеницима, сваке године доноси општи програм обуке, програм обуке руководилаца и посебне програме обуке.

Програми за професионално обучавање руководилаца у јавном сектору имају позитиван утицај на развој и побољшање вештина у руковођењу оперативних руководилаца. Међутим, и даље је потребно улагати напоре у изградњу одрживе и стабилне управљачке структуре у државној управи.

Јасна линија одговорности међу институцијама као трећим стубом управљачке одговорности требала је да се унапреди кроз спровођење мере - Организационо и функционално реструктурирање државне управе.¹²⁷ У вези са тим оквиру пројекта „Реструктурирање и оптимизација јавне управе у РС“, урађене су четири функционалне анализе које је спровела Светска банка од којих је једна и хоризонтална функционална анализа „Државна управа плус“ (ХФА). Детаљније навођење ових активности саставни део нове Стратегије реформе јавне управе 2021-2030.

Основни оквир се допуњује применом прописа који регулишу управљање средствима ЕУ у Србији. Уредба у управљању програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у

¹²² „Службени гласник РС”, број 113/17, 95/18, 86/19

¹²³ „Службени гласник РС”, бр. 2/2019

¹²⁴ „Службени гласник РС”, бр. 28/2019

¹²⁵ Мера 2.3 Развој и усклађивање основних функција управљања људским ресурсима за шири систем јавне управе успостављањем до краја 2017. одрживог система стручног усавршавања запослених у јавној управи

¹²⁶ „Службени гласник РС”, бр. 94/2019

¹²⁷ Мера 1.1 из АП за спровођење Стратегије реформе јавне управе, 2015. година

транзицији и изградња институција за период 2007-2013¹²⁸, Одлука о одређивању одговорних лица и тела у систему за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ за период 2007-2013¹²⁹, Уредба о управљању програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру Инструмента претприступне помоћи (ИПА II) 2014-2020¹³⁰, и Одлука о одређивању лица и тела за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру Инструмента претприступне помоћи (ИПА II) за период 2014-2020¹³¹, утврђују структуру, линије извештавања, овлашћења и надлежности свих актера у државној управи РС који учествују у управљању претприступним програмима помоћи ЕУ.

Уредба о одређивању тела за ревизију система за управљање претприступним програмима помоћи ЕУ у оквиру Инструмента претприступне помоћи додатно дефинише улогу и надлежности ревизорског тела које ће вршити ревизију фондова ЕУ¹³².

У складу са препорукама из извештаја о Србији, као што из наведеног може да се закључи мењани су прописи и предузимале су се активности како би се обезбедила здрава основа за будуће управљање структурним инструментима ЕУ.

За унапређење успостављања поузданог контролног окружења предузимаће се активности и у наредном периоду, како би се гарантовало постојање оптималног оквира који ће омогућити корисницима јавних средстава да извршавају своје одобрене буџете и остала средства која су им додељена на ефикасан и ефективан начин и у складу са принципима поузданог финансијског управљања.

ПРОЦЕНА РИЗИКА

Закон о буџетском систему обавезује кориснике јавних средстава да успоставе систем финансијског управљања и контроле који, између осталог, обухвата управљање ризиком. Правилник ФУК дефинише управљање ризиком као одређени обим активности које се реализују у циљу откривања, процене и контроле могућих догађаја и ситуација које могу да имају негативан утицај на остваривање циљева корисника јавних средстава, уз задатак да се обезбеди разумно уверавање да ће циљеви организације бити остварени.

Процес управљања ризицима треба посматрати као један од кључних делова сваког система финансијског управљања и контроле. Ово из разлога што адекватни систем финансијског управљања и контроле обезбеђује, у разумној мери, управо увереност да постоји ефективно управљање ризицима. Управљање ризицима обухвата принципе који значе да је институција утврдила циљеве, анализирала је ризике као основ за одлучивање о начину управљања ризицима, проценила је ризике од могуће преваре и идентификовала је и анализирала промене од значаја за систем интерних контрола. Према подацима из Консолидованог годишњег извештаја за 2019. годину процеси идентификације ризика повезаних са кључним пословним процесима, као и утврђивања ризика за остваривање конкретних циљева нису успостављени у задовољавајућем обиму.

¹²⁸ „Службени гласник РС“, БР. 15/19 овом новом уредбом разрађен је појам административне провере и провере и прошитен је обим послова Тела за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске

¹²⁹ „Службени гласник РС“, БР. 101/17, 68/18 и 3/19

¹³⁰ „Службени гласник РС“, БР. 10/19

¹³¹ „Службени гласник РС“, БР. 26/19

¹³² „Службени гласник РС“, БР. 113/2013

У циљу бољег разумевања и примене, ЦЈХ је израдила Смернице за управљање ризицима¹³³ и Модел стратегије управљање ризицима¹³⁴. Модел стратегије управљања ризицима користиће руководиоцима корисника јавних средстава, који имају обавезу да усвоје стратегију управљања ризиком коју треба ажурирати сваке три године и прилагоде је свакој већој промени контролног окружења.

Контрола којом се ризик смањује на прихватљив ниво мора бити анализирана и ажурирана најмање једном годишње. Управљање ризицима подразумева увођење одговарајуће контроле за ублажавање ризика, а у складу са међународним стандардима интерне контроле.

Унапређење управљања ризиком у односу на циљеве саме организације омогућено је прописивањем Законом о планском систему обавезе да средњорочни план мора да садржи ризике и предуслове за остварење мера, ако постоје, као и да се Ех-ante анализа ефеката састоји и од корака анализе ризика¹³⁵ за спровођење одређених опција јавне политике и идентификовање потенцијалних ризика у спровођењу јавне политике. Овај програм, као и Стратегије реформе јавне управе 2021-2030 садрже посебан одељак анализе, односно управљања ризицима.

Корисници јавних средстава у пракси процењују разне врсте ризика којима је изложена њихова институција више се усредсређујући на процену ризика који су повезани са усклађеношћу рада и закона, а не на ризике који утичу на њихове резултате рада.

Као позитиван приступ управљања ризицима Министарство финансија са управама у саставу покренуло одређене активности:

Као што је наведено у Посебном циљу 2 овог програма, Пореска управа је усвојила План за поштовање пореских прописа који је заснован на моделу управљања ризицима *OECD* у вези са поштовањем прописа, којим је промовисано добровољно поштовање прописа и управљање ризиком на бази интегрисаног приступа. Пореска управа основала је сектор за стратешки ризик и услуге пореских обвезника. Управа царине унапредила је управљање ризицима уз коришћење апликације за аутоматску евалуацију ризика и оријентацију контрола *ERIAN* и успостављањем Регистра оперативних ризика Управе царина. Уједно, у процесу је израде Нацрта стратегије за управљање ризицима, као и Регистра стратешких ризика, а својим планом развоја предвидела је анализа ризика на корупцију правног оквира царинског система. Управа за јавни дуг спровела је почетне кораке за увођење нове методологије за праћење ризика.

У сврху ефикасног механизма управљање фискалним ризицима, Министарство финансија образовало је 2019. године Сектор за праћење фискалних ризика. У складу са Законом о буџетском систему фискални ризици саставни су део Фискалне стратегије. Фискални ризици представљају изложеност јавних финансија одређеним околностима које могу проузроковати одступања од пројектованог фискалног оквира, а чему је Република Србија у претходним периодима била изложена. Сектор за праћење

¹³³ <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/10/Smernice-za-upravljanje-rizicima.pdf>

¹³⁴ https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2020/02/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BB-%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B5-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%99%D0%B0%D1%9A%D0%B0-%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BC%D0%B0_%D0%9F%D0%98%D0%A4%D0%A6-%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B3.pdf

¹³⁵ Члан 30. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС“, бр. 8/19)

фискалних ризика је дефинисао обухват праћења фискалних ризика у односу на 1) пословање јавних предузећа и друштава које обављају делатност од општег интереса, као и пословање банака у већинском државном власништву, односно ниво предвиђених и реализованих гаранција и субвенција јавним предузећима, 2) остале пословне ризике који обухватају анализу ризике од последица елементарних непогода и њиховим финансијским ефектима у односу на републички буџет и буџете ЈЛС, буџете ЈЛС, судске спорове, јавно-приватна партнерства, итд. Развијени су модели за анализу и праћење фискалних ризика јавних предузећа. У сарадњи са представницима међународних институција, у току је израда методологије и правног оквира за Групу за праћење фискалних ризика у односу на пословање јавних предузећа и друштава које обављају делатност од општег интереса, односно Групе за праћење осталих пословних ризика, које ће ближе дефинисати процесе квантификације и ублажавања ризика из делокруга поменутих Група у надлежности Сектора за праћење фискалних ризика.

Спречавање превара, односно сузбијање превара представљају саставни део процеса управљања ризицима. На основу релевантних смерница и сугестија Европске канцеларије за борбу против превара (енг. European Anti-Fraud Office - OLAF), а које су првенствено усмерене ка процени ризика од превара код управљања фондовима ЕУ.

Мере које су везане за процену ризика од превара у погледу управљања фондовима ЕУ, у циљу максималне заштите финансијских интереса ЕУ извршаване су у складу са Стратегијом за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ у РС за период 2017-2020. година¹³⁶. У складу са Законом о буџетском систему, годишњи извештај о активностима спроведеним на сузбијању неправилности и превара¹³⁷ усвајала је Влада и достављала Народној скупштини.

АКТИВНОСТИ КОНТРОЛЕ

Контролне активности су мере, политике и процедуре успостављене кроз политике које обезбеђују спровођење директива, упутства или инструкција руководства и предузимају се ради смањења ризика који угрожавају остваривање циљева.

Елементи који усмеравају извршење буџета Републике Србије, регулисани су Законом о буџетском систему и Правилником о систему извршења буџета Републике Србије. Закон о буџетском систему регулише јасан оквир одговорности и предвиђа раздвајање дужности у комбинацији са поделом надлежности. Извршење буџета врши се путем информационог система за извршење буџета (ИСИБ). Остали информациони системи који садрже податке релевантне за извршење буџета укључују РИНО (регистар измирења новчаних обавеза) и ЦРФ (централни регистар фактура). Правилником о систему извршења буџета уређене су фазе процеса извршења буџета, као и одговорности релевантних актера у спровођењу контрола. Путем система за праћење обавеза додатно је уведена контролна активност за обезбеђење средства за измирење обавеза или да обавезе могу да угрозе финансијску стабилност. На основу Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама успостављен је информациони систем ЦРФ у циљу евидентирања, праћења и извештавања о неизмиреним обавезама, док је информациони систем РИНО uveden у циљу праћења рокова за измирење новчаних обавеза. Највећи изазов у овој области је успостављање адекватних структура ИТ кроз јачање капацитета Управе за трезор и

¹³⁶ „Службени гласник РС“, бр. 98/17

¹³⁷ <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/10/zakljucak-i-izvestaj-o-radu-AFKOSa.pdf>

буџетских корисника. Повезивањем ова два система са ИСИБ омогућиће се и евидентирање преузетих, неизмирених обавеза, а што омогућава да финансијски извештаји садрже и податке о њима.

Додатно у циљу финансијске контроле извршења буџета ЈЛС усвојен је Правилник о систему извршења буџета јединица локалне самоуправе. Уједно, изменама Правилника о начину и поступку обављања платног промета у оквиру консолидованог рачуна трезора омогућено је надгледање трошкова према програмској структури буџета локалне власти.

На сличан начин контролне активности директно из области јавних набавки проистичу из Закона о јавним набавкама и одговарајућим подзаконским актима.

У претходном периоду усвојен је Закон о електронској управи¹³⁸ и Закон о информационој безбедности¹³⁹. О дигитализацији и развој електронске управе где су остварени значајни резултати померањем фокуса од управе као регулатора ка управи као сервису оријентисаном ка грађанима, детаљнији приказ дат је у Стратегији реформе јавне управе.

Финансијска контрола представља саставни део укупних активности контроле и као таква од суштинске важности је за обезбеђење ефикасних и ефективних процеса рада. Потребно је уложити додатне напоре у дефинисање конкретних активности контроле за ублажавање ризика и њихово укључивање у редовне процесе рада.

Активности контроле су у порасту, али и поред тога мора се вршити преусмеравање корисника јавних средстава са ризика по усклађеност ка оперативним ризицима, на основу смерница ЦХЈ.

Циљ јавне управе је прелазак на е-владу и е-управу, те је у програму реформе државне управе уведена и посебна група активности која се реализује у циљу развоја и унапређења електронске управе у целом јавном сектору и истовремено садржи нове и напредније технике контроле које ће се увести широм јавног сектора у складу са циљевима Стратегије развоја електронске управе.¹⁴⁰

ИНФОРМИСАЊЕ И КОМУНИКАЦИЈА

Корисници јавних средстава сачињавају извештаје за интерну и екстерну употребу који су саставни део система интерне контроле. Извештаји о стању управљања људским ресурсима, извештаји о постигнутим циљевима, итд., редовно се припремају у различитим временским оквирима, зарад потребе руководеће структуре. Ти извештаји садрже информације о управљању системима интерне контроле али у већини случајева, нису издвојене у посебним извештајима о интерним контролама.

У складу са својим потребама, руководиоци корисника јавних средстава организују и уређују интерно извештавање на нивоу институција. Приручник ФУК, даје смернице корисницима јавних средстава да формирају Радну групу за финансијско управљање и контролу у оквиру управљања редовним активностима интерне контроле.

Најчешћи метод координације размене информација у оквиру корисника јавних средстава јесу редовни састанци организовани између вишег руководства и средњег руководства институција (такозвани колегијуми). Руководиоци корисника јавних

¹³⁸ „Службени гласник РС“, бр. 27/18

¹³⁹ „Службени гласник РС“, бр. 6/16, 94/17 и 77/19

¹⁴⁰ Мера 2.1 Успостављање снажних механизма координације који ће омогућити усклађен развој и рад електронске управе, као и стварање правног оквира и процедура за развој електронске управе, ПРУЈФ 2016-2020

средстава их у већини случајева редовно организују да би се пратило спровођење плана рада институције и да би се решавали тренутни проблеми, као и за планирање рада институције у периоду између два састанка. Током ових састанака разговара се и о питањима интерне контроле, али не нужно на један доследан и систематичан начин, и углавном се односе на питања која су везана за запослене, праћење расхода, и слична питања. Генерално, обим питања интерне контроле о којима се дискутује на овим састанцима је директно сразмеран нивоу развоја и стања свести који се односи на користи и значај финансијског управљања и контроле унутар институције.

ЦЈХ ће и даље пружати подршку руководиоцима корисника јавних средстава да би боље разумели све користи од потпуно функционалног система финансијског управљања и контроле, који је као такав успостављен да би помогао управљању институцијом. У том смислу, ЦЈХ ће и поред едукације руководиоца корисника јавних средстава о формалним и законским захтевима који се односе на финансијско управљање и контролу и интерну ревизију, појашњавати на који начин се алати за финансијско управљање и контролу могу користити за прикупљање, обраду и саопштавање информација о управљању системом интерне контроле, а све у циљу унапређења пословања и општег функционисања и ефективности институција којима управљају.

Повећање степена транспарентности и видљивости рада корисника јавних средстава биће решено мерама које су садржане у Акционом плану за спровођење реформе јавне управе.

Као што је у посебном циљу 1 овог ПРУЈФ наведено, напредак у процесу буџетирања постигнут је захваљујући, између осталог изградњом информационих система - Буџетски информациони систем (БИС) са модулима за праћење и извештавање о учинку програма. Истовремено, Законом о планском систему, уведен је Јединствен информациони систем за планирање, праћење, спровођење и координацију јавних политика. Тренутно се, повезивање докумената јавних политика са буџетом остварује се путем дељења датотека између информационих система БИС и ЈИС, у који се уносе акциони и средњорочни планови. И један и други систем садрже информације о показатељима, циљевима и индикаторима за праћење остварења циљева.

У складу са Законом о буџетском систему извештај о учинку програма доставља се за период од шест месеци, приликом предлагања финансијског плана и за период од годину дана, приликом предлагања приоритетних области финансирања. Извештаји о учинку програма за буџет РС нису јавно доступни. Са друге стране, извештавање о резултатима спровођења докумената јавних политика прописано је Законом о планском систему. Извештавање о спровођењу акционог плана врши се најкасније у року од 120 дана по истеку сваке календарске године од дана усвајања. Сви извештаји се објављују преко ЈИС.

Захваљујући наведеним информационим системима, поред финансијских података јавности ће бити доступни и подаци о учинку.

АКТИВНОСТИ ПРАЋЕЊА

Повезаност стратешког планирања са средствима буџета омогућена је путем праћења спровођења докумената јавних политика, првенствено акционих, односно средњорочних планова и праћења извештаја о учинку програма. Праћење спровођења програма усмерено је на редовно прикупљање података о оствареним вредностима показатеља за мерење учинака у циљу унапређења ефективности и ефикасности јавне потрошње, као и квалитета јавних услуга. Истовремено, Извештај о резултатима

спровођења документа јавне политике садржи информације о учинцима јавне политике и информације о томе да ли су активности из акционог плана реализоване на начин и у року предвиђеним документом јавне политике и ако нису шта је разлог за то. Информације о учинцима садрже показатеље на нивоу општег циља, посебног циља, на нивоу мере и активности уколико садржи показатељ. С обзиром да се средњорочни планови израђују на основу документа јавних политика, обједињују их и представљају везу са средњорочним оквиром расхода, показатељи из документа јавних политика преносе се у средњорочне планове. Праћење и учинка програма и спровођења докумената јавних политика треба да дају одговор да ли су постигнути резултати, исходи и ефекти, односно да ли је постигнуто жељено стање. Уколико није, праћење даје одговор на разлоге, односно узроке и помаже руководиоцу да промени одлуке.

Уредбом о методологији за израду средњорочних планова¹⁴¹ прописано је да обвезници средњорочног планирања до 15. марта текуће године израђују годишњи извештај о спровођењу средњорочног плана и годишњи извештај о учинку програмског буџета за претходну фискалну годину.

Годишње извештавање ка ЦЈХ је она обавезна прилика када КЈС обављају самопроцену својих система ФУК. На основу прикупљених извештаја од КЈС о систему ФУК и раду ИР ЦЈХ и МФ за Владу припремају Консолидовани годишњи извештај о стању ИФКЈ за сваку годину. Садржај и облик консолидованог годишњег извештаја о стању система ИФКЈ је унапређен у складу са препорукама Европске комисије,

У сарадњи са СИГМА консултантима, аналитички приступ, садржај и облик Консолидованог годишњег извештаја о стању ИФКЈ у јавном сектору у 2019. години значајно је измењен и унапређен у погледу структуре, статистике и извршених анализа. Дате препоруке су више системске и мање оријентисане ка ЦЈХ. Припремљена су засебна поглавља о перспективи ДРИ и буџетске инспекције, као део КГИ којим се даје преглед како КОСО функционише у пракси, односно екстерна провера ФУК система, и која су уврштена као редован део извештаја. ДРИ је у 2020. години извршила ревизије сврсисходности Ефикасност успостављања интерне финансијске контроле у министарствима, и Ефикасност успостављања интерне финансијске контроле у здравственим установама у чијим извештајима су наведене препоруке за унапређење рада ЦЈХ, које се односе и на израду КГИ.

Од извештавања за 2020. годину почиње редовно достављање извештавања о неправилностима ка ЦЈХ као и достављање потписаних Изјава о интерним контролама.

Акценат се такође ставља на праћење препорука годишњег Извештаја ЕК о Србији, уочене системске слабости и препоруке за побољшање ИФКЈ које је дала ЦЈХ, резултате остварења циљева из Стратегије ИФКЈ, док се посебна пажња посвећује резултатима сагледавања квалитета рада интерне ревизије и интерне контроле.

Извештај је у 2019. додатно унапређен пре свега целовитим приступом КОСО оквиру и усаглашен је са организацијом по принципима, а пажња је посвећена дубљем сагледавању интерне ревизије. Упитник за самооцењивање је унапређен и у потпуности усаглашен са новим КОСО оквиром 2013, а могућност да своје извештаје доставе и електронским путем је искористила половина свих КЈС који су доставили своје годишње извештаје.

¹⁴¹ „Службени гласник РС“, бр. 8/19 члан 18

КЈС су први пут достављали ЦЈХ консолидоване годишње извештаје за 2019. годину преко нове апликацију за електронско извештавање, чиме је уз аутоматизацију процеса остварена бржа обрада података и унапређена тачност извештавања. На унапређењу електронског извештавања ЦЈХ ће радити заједно са КЈС и у наредном периоду, што треба да допринесе ефикаснијој анализи стања и унапређењу система ИФКЈ.

Да су сви нивои власти посвећени потпуном и адекватном успостављању ИФКЈ говори и чињеница да је Влада РС пружила снажну подршку увођењу и јачању система ИФКЈ, тако што први пут од КГИ за 2018. годину министарства и Високи савета судства и Државно веће тужилаца су добили обавезу за поступање према препорукама из консолидованог годишњег извештаја

Интерна ревизија представља активност која пружа независно и објективно уверавање, као и савете руководству у циљу унапређења резултата организације при постизању сопствених циљева кроз систематичну евалуацију и оцењивање система интерне контроле које је успоставило руководство корисника јавних средстава.

Закон о буџетском систему прописује да су корисници јавних средстава обавезни да успоставе функцију интерне ревизије, док су захтеви и начини за успостављање организационе структуре и за примену стандарда прописани Правилником ИР.

Правилник ИР прописује да корисник јавних средстава може да успостави функцију интерне ревизије кроз организовање посебне функционално независне организационе јединице, што је обавезно за сва министарства и кориснике јавних средстава који имају више од 250 запослених; кроз организовање заједничке јединице за интерну ревизију на предлог два или више корисника јавних средстава; кроз обављање интерне ревизије од стране јединице интерне ревизије другог корисника јавних средстава, на основу споразума; и у изузетним околностима, уколико није могуће да се успостави јединица за интерну ревизију, онда функцију интерне ревизије може такође да врши интерни ревизор који је запослен код тог корисника јавних средстава.

Послове интерне ревизије код индиректних буџетских корисника који нису успоставили функцију интерне ревизије ни на један од горе описаних начина врши надлежна јединица за интерну ревизију надлежног директног буџетског корисника, у складу са њеним планом рада.

Посебна функционално независна организациона јединица за интерну ревизију је успостављена и код аутономних покрајина, града Београда и градова, и има овлашћења да врши послове интерне ревизије у датом органу у оквиру надлежности и у складу са планом рада.

Годишњи извештаји о обављеним ревизијама и активностима интерне ревизије који су достављени ЦЈХ пружају информације о специфичним недостацима интерне контроле код корисника јавних средстава који треба да се реше. Поред недостатака који се односе на системе интерне контроле, јавне набавке и рачуноводство и извештавање представљају две додатне критичне области које треба у смислу практичне примене прописа да реше и корисници јавних средстава, а водеће секторске

институције на националном нивоу које координирају активности у овим областима треба да их реше у смислу детаљног анализирања и решавања свих ових недостатка¹⁴².

Поједини корисници јавних средстава још увек нису успоставили функцију интерне ревизије. Главни разлози су недовољан број кандидата за интерне ревизоре са прописаним квалификацијама; ниске плате; платни разреди који су неадекватни обиму и комплексности посла; недовољно средстава и конкурентност приватног сектора. Осим тога, у годишњим извештајима наведен је недостатак интензивније сарадње између интерних ревизора и њихових руководилица, што заправо представља предуслов за ефективну интерну ревизију.

Функционална независност интерних ревизора код корисника јавних средстава је директно сразмерна свеобухватном општем разумевању руководства корисника јавних средстава које се односи на улоге и користи од интерне контроле, и зато што руководиоци корисника јавних средстава боље разумеју улогу интерних ревизора у пружању независних и објективних мишљења и савета о квалитету и функционисању система интерне контроле. На овај начин ће се осигурати већи степен функционалне независности функције интерне ревизије унутар тих институција, чиме ће се допринети већем квалитету извештаја интерних ревизора. Решавање ових питања захтева сталну подршку коју ЦЈХ треба да пружа корисницима јавних средстава у њиховим напорима да се повећа свест о интерним контролама, као и њихово разумевање, и сталног проактивног приступа интерних ревизора у едукацији и подизању свести руководилица о њиховој улози и додатној вредности коју они дају њиховим општим управљачким напорима.

Од првих одредби у ЗоБС-у из 2009. до 2019. године, за 10 година имплементације је изграђена национална сертификациона шема за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору према међународним стандардима за обављање интерне ревизије (ISPPIA) по којој је ово стекло укупно 491 интерних ревизора. Од тог броја укупно је 67% жена, и 33% мушкараца. Према пристиглим извештајима, од укупно 485 запослених интерних ревизора њих 310 има звање овлашћени интерни ревизор у јавном сектору

Функционалном интерном ревизијом је покривено преко 80% буџета директних буџетских корисника централног нивоа власти, организација обавезног социјалног осигурања, аутономне покрајине Војводине, градова као и јавних предузећа на централном нивоу. Уочен је раст од 9% укупног броја КЈС код којих је успостављена функција интерне ревизије у односу на 2018. годину. Број систематизованих радних места је порастао за 7%, али број попуњених радних места је у 2019. години за само 0.4% већи у односу на претходну годину. Раст броја ревизорских ангажмана у пружању услуга саветовања за 13% у односу на претходну годину¹⁴³.

ЦЈХ је обавио потребне анализе и размотрио могућност признавања релевантних сертификата. Интензивно се радило на ажурирању постојећих и припреми нових едукативних материјала. Економски факултет Универзитета у Београду је акредитован смер посвећен интерној ревизији који ће бити доступан студентима од наредне школске године али су неке теме из курикулума већ укључене у актуелна предавања. До децембра 2020. године припремљено је 10 студија случаја (које су намењене обучавању интерних ревизора) и Методолошке смернице за интерне ИТ

¹⁴² Посебне мере су дефинисане у оквиру стубова 3 и 5 ПРУЈФ које решавају системске проблеме који захтевају унапређење јавних набавки, рачуноводства, праћења и извештавања

¹⁴³ Извор је КГИ за 2019. годину.

ревизију. Ови материјали ће у наредном периоду бити основа за даље разматрање могућности организовања e-learning обука из области ИР¹⁴⁴. ЦЈХ је ангажован на отварању могућности за мобилисање свих ресурса у РС како би припрема интерних ревизора за овај посао била што ефикаснија. Највећи део ових активности је урађен у сарадњи са SECO/UNDP Пројектом.

Усвојен је Правилник о стручном усавршавању овлашћених интерних ревизора у јавном сектору¹⁴⁵, којим су дефинисана подручја и критеријуми за признавање, извештавање и евиденције о стручном усавршавању. Очекује се да ће спровођење овог правилника, допринети унапређењу квалитета рада и даље јачање улоге интерних ревизора у јавном сектору. На основу члана 7. Правилника о стручном усавршавању интерних ревизора у јавном сектору, овлашћени интерни ревизор у јавном сектору су у обавези да остваре најмање 50 бодова за стручно усавршавање у једној години, од чега најмање пет бодова кроз организовано стручно усавршавање. Од укупног броја достављених Извештаја о стручном усавршавању, 68% ОИР ЈС је испунило обавезу, а укупно 25.6% ОИР ЈС није испунило обавезу. Укупан број ОИР ЈС који су доставили Извештаје, али из оправданих разлога, које су навели у Извештају, нису успели да прикупе бодове 6.5%. У току 2020. због пандемије су све активности које се односе на обуку биле погођене па се очекује пад и у области стручног усавршавања интерних ревизора.

Треба истаћи и да је у претходном периоду дошло до уређења и оснаживања функције сагледавања квалитета система ФУК на терену, код самих КЈС од стране ЦЈХ. Такође, оцена квалитета рада јединице за интерну ревизију врши се интерним (на основу сталног прегледа који врши руководилац јединице за интерну ревизију и упитника за самооцењивање интерних ревизора) и екстерним оцењивањем.

Приликом првог прегледа квалитета система ФУК од стране ЦЈХ у НСЗ-у обављено је тестирање и прилагођавање оригиналне СИГМА методологије за сагледавање квалитета система ФУК националном контексту. Након првих обављених сагледавања квалитета система ФУК ЦЈХ је припремила и методологију за анализу ризика која ће служити као основа за избор КЈС. ЦЈХ је у претходном периоду почевши од 2015. године редовно обављала сагледавање квалитета рада интерне ревизије. За 2019. годину обављена је код 10 КЈС, сагледавање за 2020. годину је у току. У току је и пилотирање контроле квалитета рада интерне ревизије по методи колегијалног прегледа и ЦЈХ ће у наредном периоду припремити програм оцењивања и методологију сагледавања квалитета рада ИР по овој методи. Припремљена је и радна верзија текста Правилника који ће уредити ову област.

Основни циљ контроле квалитета је да се оцени квалитет успостављених функција интерне ревизије код корисника јавних средстава са циљем да се унапреде постојеће праксе у складу са Међународним стандардима професионалне праксе интерне ревизије. Екстерна оцена квалитета се усредсређује на вредновање упитника за самооцењивање интерних ревизора кроз претходну проверу докумената, као и кроз директне посете да би се утврдила не само усклађеност са законима, дефиницијама интерне ревизије, стандардима који се примењују и Етичким кодексом, већи и да се

¹⁴⁴ У току је припрема он лине обуке у сарадњи са НАЈУ и РЕЛОФ пројектом – Финансијско управљање и контрола, која је предложена у оквиру Програма обуке руководиоца, где је у циљу подизања усаглашености са међународним принципима ФУКа али и управљачке одговорности предложено да циљна група буду сви руководиоци односно лица на положају, руководиоци ужих унутрашњих јединица и координатори за финансијско управљање и контролу

¹⁴⁵ „Службени гласник РС“, бр. 15/2019.

оцени ефикасност и ефективност интерних ревизора и да би се идентификовале потенцијалне могућности за унапређење.

Корисници јавних средстава који користе претприступне фондове ЕУ немају неопходан број ревизора, односно ревизора који добро знају захтеве ЕУ који се односе на управљање претприступним средствима. Стални и координисани напори ЦЈХ и Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ улажу се у припрему и спровођење обука за интерне ревизоре код корисника јавних средстава који су корисници помоћи која је финансирана од стране ЕУ како би се подигла њихова свест о управљању средствима ЕУ и појачали њихови технички капацитети за вршење ревизија успостављених структура за управљање средствима ЕУ у оквиру њихових институција у складу са захтевима успостављеним у Уредби о управљању програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007–2013. године¹⁴⁶ и Уредби о управљању програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014–2020. године¹⁴⁷.

БУЏЕТСКА ИНСПЕКЦИЈА

Буџетска инспекција на основу пријаве врши инспекцијску контролу и уколико утврди незаконитости и неправилности у коришћењу јавних средстава решењем налаже кориснику јавних средстава да врати у буџет незаконито исплаћена средства, односно ненаменски утрошена средства. Годишњи извештај о раду буџетске инспекције, пружа информације Влади о извршењу Програма рада за претходну годину, спроведеним инспекцијским контролама утврђеним незаконитостима и неправилностима и предложеним мерама за њихово отклањање, донетим решењима о налагању испуњења мера, постигнутим финансијским ефектима извршених контрола, као и датим предлозима за измену прописа из области инспекцијског надзора. Годишњи извештај о раду буџетске инспекције усваја Влада и подноси Народној скупштини до 31. марта текуће за претходну буџетску годину. Више о буџетској инспекцији је дато у оквиру посебног циља ПРУЈФ бр. 3 УНАПРЕЂЕЊЕ БУЏЕТСКЕ ДИСЦИПЛИНЕ И ЕФИКАСНИЈЕ УПРАВЉАЊЕ СРЕДСТВИМА ЕУ.

У складу са препорукама из Извештаја о напретку, саставни део Консолидованог годишњег извештаја ИФКЈ је Преглед препорука Државне ревизорске институције у области ИФКЈ, мере предузете у одређеној години на основу претходно датих препорука у извештајима о ревизији и Преглед инспекцијских контрола Буџетске инспекције и преглед из Годишњег извештаја о раду ДРИ.

ПЛАНИРАНЕ РЕФОРМСКЕ МЕРЕ У ПЕРИОДУ 2021-2025

У претходном периоду важења Стратегије ИФКЈ циљ је био усмерен ка успостављању система и унапређењу квалитета система ФУК и ИР. Током овог периода, остварени су бројни резултати, научене су многе лекције и усвојене су препоруке из годишњих извештаја Европске комисије Србији, односно препоруке које се односе на идентификоване слабости одређених сегмената система у консолидованим годишњим извештајима о стању ИФКЈ у РС. ЦЈХ ће, из тог разлога, у оквиру спровођења ПРУЈФ 2021-2025, фокус активности ставити на даље унапређење

¹⁴⁶ „Службени гласник РС“, бр. 140/14

¹⁴⁷ „Службени гласник РС“, бр. 86/15

примене система ИФКЈ, односно на прелазак са форме увођења на суштину функционисања ИФКЈ.

У ПРУЈФ 2021-2025 планиране су следеће реформске мере у области ИФКЈ:

Мера 4.1. Унапређење система ФУК-а у институцијама јавног сектора,

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

Мера 4.3 Ојачано праћење интерне контроле у јавном сектору (ИКЈС) и

Мера 4.4 Модернизација система обучавања из области ИФКЈ.

Имајући у виду претходно наведене везе са свим посебним циљевима ПРУЈФ, као и са Стратегијом РЈУ 2021-2030, у наставку су наведене објашњења горе наведених мера.

СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ: ЦИЉЕВИ ВЛАДЕ КРОЗ ЦИЉЕВЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Имајући у виду да реформе ИФКЈ нису изоловане, већ треба да потпомогну остварењу стратешких циљева, у поступку даље примене Закона о планском систему РС, и у вези са тим - даљим унапређењем средњорочног планирања планираним под Посебним циљем I ПРУЈФ 2021-2025 - Унапређени капацитети за буџетско планирање и управљање јавним инвестицијама, сагледаће се начин доприноса успостављања везе организационих циљева и јавних политика на републичком нивоу.

Потребно је даље унапређење капацитета за планирање и међуинституционалну координацију, као и буџетирање. Такође, велики број докумената јавне политике истекло је 2020. године, и у наредном периоду ће се доносити нови у складу са Законом о планском систему, те се у наредном периоду очекује унапређење квалитета целокупног поступка повезивања јавних политика и организационих циљева са буџетом.

РСЈП, као што је наведено под мером - Унапређење средњорочног планирања (посебан циљ 1) овог ПРУЈФ, наставиће у наредном периоду са пружањем помоћи обвезницима средњорочног планирања и извршиће анализу степена усаглашености средњорочних планова са постојећим документима јавних политика, што ће омогућити напредак у повезивању стратешких и организационих циљева. Такође, у оквиру истог посебног циља, мера - Унапређење програмског буџета, планирано је да се изврши анализа програмских елемената са фокусом на постојећој вези докумената јавних политика са буџетским средствима.

ОПЕРАТИВНО ПЛАНИРАЊЕ КОЈЕ ПОВЕЗУЈЕ ОПЕРАТИВНЕ ЦИЉЕВЕ СА РЕСУРСИМА

Вишегодишњим постојањем и унапређивањем програмског буџета као и планског система који је недавно заокружен регулативом и његова примена је у пуном маху, постигнути су значајни резултати. У наредном периоду се очекују додатна побољшања у оквиру програмског буџета као и у области планског система и његово потпуно усаглашавање са прописима који га дефинишу. Као одговор на наводе из извештаја о Србији за 2020. годину, даље ће се радити на унапређењу капацитета за економско планирање и међуинституционалну координацију, као и буџетирање. Детаљно о планираним мерама видети у оквиру посебног циља 1 ПРУЈФ: Унапређени капацитети за буџетско планирање и управљање јавним инвестицијама.

ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНА УПРАВЉАЧКА ОДГОВОРНОСТ И ДЕЛЕГИРАЊЕ ОВЛАШЋЕЊА

Посебан фокус биће стављен на примену принципа и концепта управљачке одговорности руководиоца јавног сектора, а пре свега кроз даље увођење у културу

управљања јавног сектора, обуку руководиоца и запослених, изградњу система за управљање учинком, делегирање, и координацију са активностима СРЈУ 2021-2030 у оквиру стуба Одговорност и транспарентност, односно мерама *Успостављање системских решења за управљачку одговорност и децентрализацију власти у органима јавне управе (повећање аутономије) и Унапређење вертикалног и хоризонталног система надзора и праћења рада у јавној управи (успостављен механизам за управљање учинком органа јавне управе)*, којима је ова свеобухватна тема превасходно третирана.

С обзиром да су уочена различита тумачења правног оквира по питању могућности преноса овлашћења који је омогућен у оквиру Закона о буџетском систему и Закона о јавним набавкама у оквиру министарстава, још једном је потребно размотриту потребу да у овом смислу он буде прецизнији те су предвиђене активности у оквиру мере посебног циља Стратегије РЈУ: (мера 4.1.1) која је усмерена на конципирање системских решења *Одговорност и транспарентност* која треба да унапреде управљачку одговорност. Ова мера обухвата детаљно мапирање, измену регулаторног оквира и подршку њеној имплементацији.

У контексту управљања учинком, иако је констатовано да велики број његових елемената постоји у примени, потребно је хармонизовати их, заокружити и у потпуности ставити у погон. У том смислу је у оквиру Стратегије РЈУ у оквиру посебног циља Одговорност и транспарентност формулисана посебна мера усмерена на вертикално и хоризонтално унапређење управљачке одговорности (мера 4.1.2). Њом су предвиђене измене регулаторно-методолошког оквира, пилотирање већег опсега од онога које је обављено у оквиру пилот вежбе Твининг пројекта као и свеобухватна подршка имплементацији.

Осим регулаторних унапређења, планиране су активности спровођење модула обуке на тему Примена принципа управљачке одговорности за руководиоце. Да би се побољшало извештавање о учинку планирана је израда Смерница са јединственом методологијом за управљање учинком - контролу рада, надзор и интерно и екстерно извештавање о резултатима рада из надлежности органа јавне управе на основу научених лекција из спроведеног пилот пројекта из претходне активности, као и прописивање обавезних елемената годишњих оперативних планова. Као веома важно, потребно је и у овом ПРУЈФ истаћи, да један од првих корака ка повезивању свих претходно наведених елемената COSO оквира и планираних активности је стварање услова за постојање јединица за анализу (Аналитичких јединица) и планирање на нивоу корисника јавних средстава и за њихово даље јачање за потребе планирања политика и буџета¹⁴⁸, као и за координацију финансијског управљања и контроле на нивоу институција. Ово и из разлога што се са увођењем Аналитичких јединица које су подршка планском систему и управљачкој функцији, касни.

КОНТРОЛНО ОКРУЖЕЊЕ

За унапређење успостављања поузданог контролног окружења, као што је већ напред наведено, предузимаће се активности, како би се гарантовало постојање оптималног оквира који ће омогућити корисницима јавних средстава да извршавају своје одобрене буџете и остала средства која су им додељена на ефикасан и ефективан начин и у складу са принципима поузданог финансијског управљања.

¹⁴⁸ Резултат 6.2 Јединице за анализу и планирање у државним органима уведене да подрже повезано планирање буџета и политика, ПРУЈФ 2016-2020

Етички стандарди ће бити обухваћени посебним циљем Одговорност и транспарентност у оквиру Стратегије РЈУ. Даљи развој управљања људским ресурсима је такође приказан у оквиру посебног циља Стратегије РЈУ. Очекује се и дефинисање регулаторног оквира у контексту ИПА 3.

У сфери ИФКЈ у оквиру мере 4.1 планирано је разматрање постојећег правног оквира који се односи на систем ФУК и ИР. Планиране измене ће се односити дефинисање приоритетне групе институција које треба да чине окосницу система извештавања као и потребна побољшања мањег обима.

У оквиру **мере 4.4: Модернизација система обучавања из области ИФКЈ** огледаће се у процесу пребацивања организације обука из области ИФКЈ на НАЈУ, која захтева спровођење претходних активности у виду анализа и идентификацију препрека за спровођење које постоје у правном оквиру, али и израђивањем имплементационог плана који може укључивати препоруке за измену прописа, измену и/или израду релевантних материјала и процедура која ће тај процес, у којем заједно учествују ЦЈХ и НАЈУ, подржати. Планирано је унапређење процеса сертификације интерних ревизора у циљу веће ефикасности. Домет обука ће се повећати планираним даљом модернизацијом обука из области интерних контрола и њихово прилагођавање на модел електронског учења на даљину.

ПРОЦЕНА РИЗИКА

У оквиру **мере 4.1: Унапређен систем ФУК-а у институцијама јавног сектора** ће бити размотрен постојећи регулаторно-методолошки оквир и у домену управљања ризицима са могућим мерама за његово унапређење. У оквиру неколико активности је планирана подршка приоритетним КЈС која ће обухватити и подршку на пољу управљања ризицима. Биће припремљени методолошки алати за поједине групе индиректних корисника неколико одабраних ресора на централном нивоу укључујући и здравствене установе као и индиректне кориснике на локалу.

Поред ЦЈХ која ће спроводити даље мере у циљу побољшања резултата у управљању ризицима код КЈС, Пореска управа, Управа царине, Управа за јавни дуг, свако са аспекта своје надлежности, како је то планирано под планираним активностима посебног циља 2, овог ПРУЈФ, спроводиће активности на побољшању и увођењу нових елемената у управљању ризицима. Министарство финансија активно у сарадњи са ММФ и Светском банком ради на успостављању методологије за праћење фискалних ризика (садржано у оквиру посебног циља 1, мера - Јачање капацитета Сектора за праћење фискалних ризика). Посебна очекивања су анализе извештаја о спровођењу акционих и средњорочних планова, како би се сагледало да ли су добро препознати ризици и да ли се њима управљало адекватно.

АКТИВНОСТИ КОНТРОЛЕ

У склопу активности Управе за трезор је успостављање јединственог информационог система за планирање, извештавање и рачуноводство корисника средстава буџета РС - СПИРИ, у складу са циљем развоја и унапређења електронске управе у целом јавном сектору.

У наредном периоду ће се активности контроле највише развијати у оквиру опсежне дигитализације која је у току у РС као и са оснаживањем функције ИР.

Додатна подршка на том пољу код приоритетних корисника ће бити пружена у оквиру **мере 4.1: Унапређен систем ФУК-а у институцијама јавног сектора**. Припремају се практични алати из ових области (материјал намењен ЈЛС) а радиће се на развоју практичних алата за индиректне кориснике на централном и локалном нивоу.

ИНФОРМИСАЊЕ И КОМУНИКАЦИЈА

Захваљујући наведеним информационим системима, поред финансијских података јавности ће бити доступни и подаци о учинку, па су тако у склопу мере - Унапређење програмског буџета (посебан циљ 1) планиране активности на побољшању извештаја о учинку, како би се исти адекватније узимали у обзир приликом одлучивања о расподели средстава, а и како би се израдила два или више извештаја о учинку. Један, који би садржао сумиран преглед за Владу, а други који би био детаљнији и у пуном капацитету пружао корисне информације доносиоцима одлука, али и стручној јавности.

Додатно, стављањем у погон новоизграђеног система ЈИС биће могуће пратити учинак на пољу планских докумената (видети посебан циљ 1)

АКТИВНОСТИ ПРАЋЕЊА

У оквиру мере **4.3 Ојачано праћење интерне контроле у јавном сектору** потребно је постићи пуну примену електронског извештавања путем апликације. Такође обезбедиће се бољи и континуираног надзора над спровођењем препорука из области ИФКЈ, третирањем налаза и праћењем рокова за њихово спровођење. У то смислу, у плану је увођење јединственог ИТ система за ИФКЈ. Овај систем би обухватио софтвер за вођење и документовање ангажмана ИР и евидентирање и праћење статуса налаза и датих препорука ИР као и препорука које је дала ЦЈХ кроз КГИ и сагледавање квалитета система ФУК и рада ИР, регистре интерних ревизора и њиховог стручног усавршавања, аутоматизовали би се послови ЦЈХ чиме би се оснажила функција праћења.

Адекватност новоуведеног извештавања о неправилностима као и обавезе достављања потписане Изјаве о интерним контролама ће се додатно размотрити и пратити у оквиру мере 4.1: Унапређење система ФУК у институцијама јавног сектора.

У оквиру мере **4.2 - Унапређена функција интерне ревизије у јавном сектору у складу са међународним стандардима и начелима**, су предложене активности намењене унапређењу функције интерне ревизије у јавном сектору у складу са међународним стандардима и начелима. Како би се директно утицало на повећање ефикасности и ефективности ИР кроз прописе, у плану је анализа и измена регулаторно-методолошког оквира са циљем побољшања успостављања и оптимизације организације активности ИР у јавном сектору. Додатно ће се радити на унапређењу стручног усавршавања овлашћених интерних ревизора уз припрему и спровођење Програма за континуирано стручно усавршавање. Размотриће се и унапредити постојећи алати и допунити новим. Посебан акценат је дат увођењу екстерне оцене квалитета по методи колегијалног прегледа која је започета у претходном стратешком периоду али је због своје комплексности овом питању морало да се приђе систематичније и са више ресурса. Кроз ИТ систем за ИК постићи ће се унифицирање вођења документовања ангажмана интерне ревизије и евидентирање и праћење статуса налаза и датих препорука интерне ревизије кроз примену софтвера.

БУЏЕТСКА ИНСПЕКЦИЈА

У оквиру Посебног циља 3 овог програма, под мером - Повећање ефикасности и ефективности инспекцијске контроле планиране су активности буџетске инспекције за наредни период од којих се издваја усвајање стручно-методолошких упутстава о начину рада буџетске инспекције по областима вршења контрола.

ПОСЕБНИ ЦИЉ V

УНАПРЕЂЕЊЕ РАЧУНОВОДСТВА И УВОЂЕЊЕ РАЧУНОВОДСТВЕНИХ СТАНДАРДА

Значај буџетског рачуноводства произилази из одредби Закона о буџетском систему РС, посебно у делу којим је прописан интегритет буџетског система и обезбеђивање свеобухватних, релевантних и поузданих информација о раду Владе. Финансијске извештаје чине обрасци који на систематски начин исказују рачуноводствене податке и информације. Да би се омогућила упоредивост финансијских информација у различитим правним системима установљени су Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор (у даљем тексту: *IPSAS*).

Имајући у виду да су рачуноводство и финансијско извештавање два повезана система, промене које треба остварити требале би да прате једна другу. Управа за трезор чини велике напоре да путем усклађивања прописа, одржавања обука, те јачања информационих капацитета омогући што квалитетнији скуп података које служе као база на основу којих би се доносиле пословне одлуке.

Међутим, и поред учињених напора и даље се у потпуности не примењују међународни рачуноводствени стандарди, који су прописани Уредбом о примени међународних рачуноводствених стандарда у јавном сектору¹⁴⁹, а квалитет и обухват података у финансијским извештајима је потребно додатно унапредити. Извештавање о извршењу буџета током године потребно је да буде свеобухватније, што све заједно, у циљу обезбеђивања веће транспарентности утиче на даљу потребу спровођења реформи у овој области.

Истовремено са унапређењем рачуноводства у јавном сектору, активно ће се наставити и са даљим ширењем обухвата, као и подизања квалитета извештања. У складу са расположивим ресурсима, у наредном периоду, у систем извршења буџета укључиће се индиректни корисници из области образовања. У циљу даљег повећања транспарентности буџета годишњи извештај о извршењу буџета објављиваће се до краја наредног месеца. Сагледаће се, поред постојећег шестомесечног и деветомесечног извештавања о извршењу буџета, како могућност учесталости извештавања (квартално), тако и ниво детаља који извештаји садрже и њихово јавно објављивање.

Успостављање јединственог информационог система за планирање, извештавање и рачуноводство корисника средстава буџета РС - СПИРИ, омогућиће се располагање подацима у сваком захтеваном извештајном периоду.

Како се и у претприступном периоду очекује од Републичког завода за статистику да редовно доставља званичне статистичке податке задовољавајућег

¹⁴⁹ http://www.trezor.gov.rs/src/news/2010_07_21/

стандарда и квалитета наставиће се са даљим заједничким активностима на обезбеђивању истих. У вези са тим, наставиће се сагледавање размене информација и података од заједничког значаја.

ПОСТИГНУТО У ПРЕТХОДНОМ ПЕРИОДУ

Приликом припреме првог ПРУЈФ, један од реформских стубова односио се на област рачуноводства и финансијског извештавања, где је у различитим подсистемима ове области препозната потреба за реформама. Законодавни оквир (Закон о буџетском систему, Уредба о буџетском рачуноводству¹⁵⁰, Уредба о примени међународних рачуноводствених стандарда у јавном сектору (*IPSAS*)¹⁵¹) требало је да буде унапређен. У том циљу, активности су усмерене на унапређење постојећег рачуноводства на , заснованог на готовинској основи уз примену стандарда рачуноводства у јавном сектору.

Уз стављање обрачунске основе у дугорочни временски оквир спроведена је упоредна анализа примене *IPSAS* стандарда узимајући у обзир земље у региону које су већ прешле на рачуноводство засновано на обрачунској основи посебно имајући у виду неуједначену праксу у овој области у земљама чланицама ЕУ. Такође, израђен је нацрт *cost-benefit* анализе, односно анализа опција, њихових трошкова и користи и ризика, у вези са реформом рачуноводственог система и применом *IPSAS* у РС. Урађена је упоредна анализа са земљама које пролазе кроз рачуноводствене реформе и примену *IPSAS*, која упућује да је потребно обезбедити законске, техничке и кадровске услове за адекватну примену стандарда у рачуноводству у јавном сектору.

Поред тога, Светска банка је у оквиру Извештаја о побољшању финансијског извештавања у јавном сектору¹⁵² из 2018. године спровела анализу јаза између опште прихваћених рачуноводствених принципа у јавном сектору РС и *IPSAS* стандарда, што је дало јасне показатеље који су принципи рачуноводства у јавном сектору РС усклађени са *IPSAS* стандардима.¹⁵³

У претходном периоду израђени су и „про форма“ финансијски извештаји за период од 2015. до 2018. године у складу са *IPSAS* стандардом за готовинску основу. Ови извештаји могу бити полазна основа за унапређење рачуноводственог система заснованог на *IPSAS* стандарду за готовинску основу и за дефинисање концептуалног оквира рачуноводства на основу којег ће се развити одговарајући прописи.

Паралелно са планом за унапређење рачуноводства, јасна је била и потреба за унапређењем вештина државних рачуновођа. Њихово недовољно познавање *IPSAS* стандарда идентификовано је као ризик за постизање промене у систему, што је довело до потребе за редовним обукама за рачуновође. Јачање капацитета и ресурса како у Министарству финансија - Управи за трезор, тако и код корисника јавних средстава, препознато је као један од главних предуслова за ефикасно спровођење реформе рачуноводства у јавном сектору.

¹⁵⁰ „Службени гласник РС“, бр. 125/03, 12/06 и 27/20

¹⁵¹ „Службени гласник РС“, бр. 49/10 и 63/16

¹⁵² *Serbia - Public sector accounting review: report on the enhancement of public sector financial reporting (English)*, (Report on the Enhancement of Public Sector Financial Reporting—REPF) <http://documents.worldbank.org/curated/en/637021520634430574/Serbia-Public-sector-accounting-review-report-on-the-enhancement-of-public-sector-financial-reporting>

¹⁵³ У Уредби о примени МРС ЈС прописује се коришћење готовинске основе, али се суштински примењује нека врста модификоване основе, при чему то није ни модификована готовинска, ни модификована обрачунска основа.

Препознато је да не постоје јасни и усклађени законски услови који се односе на професионално образовање рачуновођа, главних рачуновођа и руководиоца рачуноводствених служби. Једна од првих активности будуће Комисије за примену међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор ка јачању кадровских капацитета требало би да буде доношење националног стандарда едукације за професионалне рачуновође којима се уређују стицање знања, образовни програми, лиценцирање професионалне оспособљености, право и обавеза континуиране едукације и друго. У претходном периоду, Управа за трезор је била укључена у међународни пројекат сертификације рачуновођа у јавном сектору у оквиру којег је спроведен Програм обуке за стицање сертификата рачуновођа, у складу са међународним стандардима и праксом.¹⁵⁴ Међународни сертификат стекло је 25 полазника. Управа за трезор је реализовала две обуке о познавању *IPSAS* које је похађало 138 учесника.

У циљу приближавања РС рачуноводственим стандардима ЕУ на ширем плану, Министарство финансија, поред планова примене *IPSAS*, прати и активности везане за израду „Европских рачуноводствених стандарда за јавни сектор“ (у даљем тексту: *EPSAS*) који још увек нису део Правних тековина ЕУ и чије увођење, према оцени Европске комисије, представља једну од највећих реформи у историји Европе¹⁵⁵. Према јавним консултацијама повезаним са погодном *IPSAS* за чланице ЕУ, *IPSAS* генерално представља одговарајући референтни оквир за развој *EPSAS*, што јасно указује на потребу РС за максимално усклађивање са *IPSAS*, јер ће оно у дугом року, омогућити и усвајање *EPSAS*, чиме ће РС у потпуности бити усклађена са ЕУ у погледу рачуноводствених стандарда у јавним сектору.

Управа за трезор је главни носилац реформских мера које за циљ имају унапређење буџетског рачуноводства и финансијског извештавања, а сам обим и квалитет извештавања о извршењу буџета и фискалних извештаја су у претходним годинама значајно побољшани као резултат активности спроведених од стране Управе за трезор. Наиме, крајем 2017. године, усвојене су измене и допуне Правилника о систему извршењу буџета РС¹⁵⁶, а нови информациони систем за извршење буџета (у даљем тексту: ИСИБ) стављен је у употребу од 01.01.2018. године, што је омогућило да се у ИСИБ укључе нови индиректни корисници буџетских средстава (у даљем тексту: ИБК). У систем извршења буџета Управе за трезор у периоду од 2016. до 2020. године укључено је 529 ИБК (правосудни органи – судови и јавна тужилаштва, установе за извршење кривичних санкција, установе културе и установе за остваривање права запослених из радног односа, установе социјалне заштите). Унапређено је финансијско планирање за све директне буџетске кориснике (у даљем тексту: ДБК и индиректне буџетске кориснике -ИБК укључене у ИСИБ. Престанком њиховог пословања преко сопствених рачуна, омогућен је већи ниво контроле њихових прихода и расхода, као и већа транспарентност услед већег обухвата, благовременог и прецизног располагања њиховим подацима. Ван система налазе се још само индиректни корисници Министарства просвете, науке и технолошког развоја. Систем је оспособљен да убудуће омогући интеграцију нових корисника.

¹⁵⁴ Програм је развио британски Институт за јавне финансије и рачуноводство – *CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*, Лондон), а који је је реализован у сарадњи са Центром за финансијску изузетност из Љубљане – *CEF (Center for Excellence in Finance)*, а финансиран од стране Министарства спољних послова Републике Словеније и *USAID*-а.

¹⁵⁵ Интернет страна: <http://www.epsas.eu>

¹⁵⁶ „Службени гласник РС“, бр. 20/2020 и 151/2020

Праћење и извештавање о доспелим неизмиреним обавезама побољшано је успостављањем базе података за регистровање предметних фактура и других захтева за исплату, односно увођењем Централног регистра фактура (у даљем тексту: ЦРФ) Управе за трезор¹⁵⁷, док је унапређењем ИСИБ омогућено корисницима буџетских средстава евидентирање насталих обавеза у главној књизи што је допринело њиховом објективном презентовању у финансијским извештајима. Успостављање ЦРФ допринело је ефикаснијем праћењу преузетих и неизмирених обавеза у оквиру рокова дефинисаних законом, што је довело до смањења броја закаснелих уплата, боље контроле над измирењем финансијских обавеза и побољшања планирања и управљања јавним средствима. Главни циљ је унапређење система праћења издатих рачуна, као и успостављање боље контроле над измирењем финансијских обавеза. Поред тога, регистровањем фактура и других захтева за исплату се омогућава успешније планирање и управљање ликвидним средствима, како привредним субјектима, тако и у јавним сектору, боља транспарентност података о потраживањима поверилаца од субјеката јавног сектора у комерцијалним трансакцијама и транспарентност података о обавезама субјеката јавног сектора у истим трансакцијама. Поред републичког нивоа, изменама¹⁵⁸ и доношењем нових прописа¹⁵⁹ омогућено је да у наредном периоду подаци о приходима и расходима јединица локалне самоуправе буду прецизнији и доступни правовремено.

И поред свих постигнутих напредака, транспарентност буџета у делу извештавања потребно је додатно унапредити у складу са најбољим међународним праксама. Извештаји о извршењу буџета се потребно је објављивати правовремено, са довољним нивоом детаља, тако да обухватају све кориснике општег нивоа државе, садрже извештај о учинку програма и друге податке неопходне првенствено за правилно доношења одлука.

ПЛАНИРАНЕ РЕФОРМСКЕ МЕРЕ У ПЕРИОДУ 2021-2025

Мера 5.1 - Развој плана унапређења рачуноводства у јавном сектору

Влада РС и међународне финансијске институције препознале су да област буџетског рачуноводства и финансијског извештавања у РС, заснованих на готовинској основи, захтевају континуирано унапређење. Рачуноводство на готовинској основи је традиционално признато због нагласка на усклађеност са Законом о буџету на годишњој основи. Реформа рачуноводства у јавном сектору РС, дугорочно посматрано, има за циљ постепени прелазак са готовинске основе рачуноводства на обрачунску основу рачуноводства и финансијско извештавање, као и доследну примену захтева *IPSAS*. Оцењено је да спровођење реформе рачуноводства у овом правцу захтева значајне финансијске и људске ресурсе, као и детаљан аналитички рад, док саме реформе треба да буду постепене и планиране да се изведу у средњем/дугом року како би се обезбедило довољно времена за припрему детаљних планова спровођења, израду адекватних рачуноводствених политика и примену и

¹⁵⁷ Изменама и допунама Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС“, бр. 119/2012, 68/2015, 113/2017 и 91/2019) прописана је, између осталог, 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.

¹⁵⁸ Измене и допуне Правилника о начину и поступку обављања платног промета у оквиру консолидованог рачуна трезора („Службени гласник РС“, број 91/2020)

¹⁵⁹ Правилник о систему извршења буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 154/2020)

тестирање нових система. У складу са препорукама СИГМА анализе, потребно је најпре ојачати систем рачуноводства заснован на готовинској основи у складу са *IPSAS*, како би се изградила добра полазна основа за реформе у овом сегменту УЈФ.

У циљу даљег унапређења целокупног система рачуноводства у јавном сектору, Управа за трезор планира фазну припрему плана унапређења рачуноводства у јавном сектору до краја 2022. године. Први предвиђени корак је формирање Комисије за примену међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор, чија ће улога бити надзор и подршка активностима усмереним ка усклађивању рачуноводствених стандарда РС, са међународним стандардима и најбољом праксом. Обезбеђивање адекватног превода сета међународних рачуноводствених стандарда *IPSAS* је препознато као један од великих изазова у њиховом спровођењу, као и адекватна обученост рачуновођа у разумевању истих. С тим у вези, Управа за трезор планира да предложи да се закључи Уговор за превод и примену међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор. Уз то, до краја трећег квартала 2022. године, кроз спровођење припремне активности преводјења документа, омогућиће се примена Уредбе о примени међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор у РС. Усвајање Плана унапређења рачуноводства у јавном сектору као и примена поменуте Уредбе ће значајно ојачати систем рачуноводства у јавном сектору, пружајући јасан оквир и план о даљим реформским корацима који морају бити спроведени како би рачуноводствени систем био у што већој мери усклађен са међународним стандардима.

Мера 5.2 - Унапређење професионалне компетентности рачуновођа у јавном сектору спровођењем адекватних обука

Јачање професионалне компетентности рачуновођа у јавном сектору је планирано да се настави као један од главних приоритета за побољшање целокупног система. Национална академија за јавну управу - НАЈУ спроводиће опште обуке у циљу унапређења рачуноводствених професионалних компетентности у јавном сектору, а планиране су и припремне активности за увођење сертификације за професију рачуновођа у јавном сектору. У складу са наставком предвиђених активности из претходног Програма реформе управљања јавним финансијама, до краја 2025. године, планирано је сертификавање рачуновођа у јавном сектору.

Мера 5.3 - Побољшана комплетност и обухват рачуноводствених података кроз увођење рачуноводствених стандарда

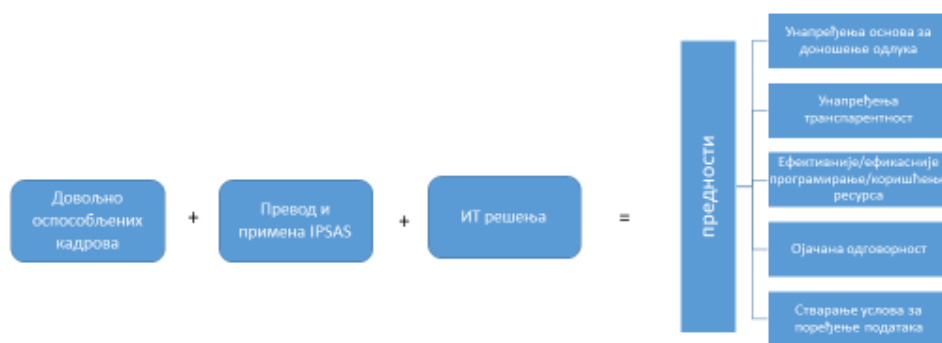
Закони и подзаконска аката који регулишу област рачуноводства у јавном сектору захтевају међусобно усаглашавање ових правних аката, као и усаглашавање истих са МРС-ЈС. Полазна тачка у дугорочном процесу пуне имплементације МРС-ЈС је усклађивање правне регулариве Републике Србије са МРС-ЈС на готовинској основи, као и доношење Рачуноводствене политике за финансијско извештавање у складу са ИПСАС за готовинску основу.

Иако рачуноводствени подаци о приходима и расходима који се воде у Главној књизи трезора омогућавају правовремено и свеобухватно извештавање о буџетским трансакцијама за директне и део индиректних корисника обухваћених системом извршења буџета, потребно је унапредити евиденцију података о променама на имовини, обавезама и капиталу кроз укључивање овог дела рачуноводствене евиденције у План унапређења рачуноводства у јавном сектору.

Управа за трезор ће у наредне четири године бити посвећена побољшању комплетности и обухвата рачуноводствених података кроз адекватно увођење рачуноводствених стандарда, као и њиховом приказивању у Завршном рачуну, што ће довести до унапређења свеобухватности финансијских извештаја заснованих на

готовинској основи у складу са *IPSAS* стандардима. До средине 2022. године, Управа за трезор планира измену правних прописа ради међусобног усаглашавања и усаглашавања са *IPSAS* стандардима и Европским системом националних и регионалних рачуна- ЕСА 2010. Такође, уз подршку Комисије за примену рачуноводствених стандарда за јавни сектор, планирано је доношење јасне рачуноводствене политике за финансијско извештавање у складу са *IPSAS* стандардима за готовинску рачуноводствену основу, као и објављивање Финансијских извештаја заснованим на готовинској основи у складу са *IPSAS*. Ови реформски кораци ће омогућити даље усклађивање рачуноводствених стандарда за јавни сектор у Републици Србији са међународним *IPSAS* стандардима у погледу квалитета финансијског извештавања које је важно за транспарентност јавних финансија. Поред тога, примена *IPSAS* стандарда за готовинску основу кроз овај сегмент, је кључно за даље реформске кораке у области рачуноводства и финансијског извештавања у јавном сектору, који са једне стране подразумевају јачање готовинске основе, а са друге, дугорочни постепени прелазак на обрачунско рачуноводство.

Слика 6.: Значај примене *IPSAS* стандарда



ПОСЕБНИ ЦИЉ VI

ЈАЧАЊЕ СПОЉНОГ НАДЗОРА НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

Један од главних циљева у обезбеђивању стабилног система јавних финансија државе је ефикасан спољни надзор и добро успостављени системи праћења, укључујући и строга правила о извештавању и транспарентности. Од успостављања Програма реформе управљања јавним финансијама, систем екстерног надзора над јавним финансијама успостављен је партнерским радом два независна органа, Државне ревизорске институције (у даљем тексту: ДРИ) и Народне скупштине преко Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. У јуну 2015. године, ове институције потписале су Меморандум о разумевању, чиме је регулисан начин размене информација у вези примене, усвајања и спровођења политика и прописа као и у вези пројеката и других активности и иницијатива у области финансијске контроле и одговорности. Међусобна сарадња успостављена је тако да је ДРИ задужена за пружање подршке члановима Одбора у разумевању природе и важности ревизорских налаза и проналажењу одговарајућих корективних механизма за проблеме које ти налази покажу.

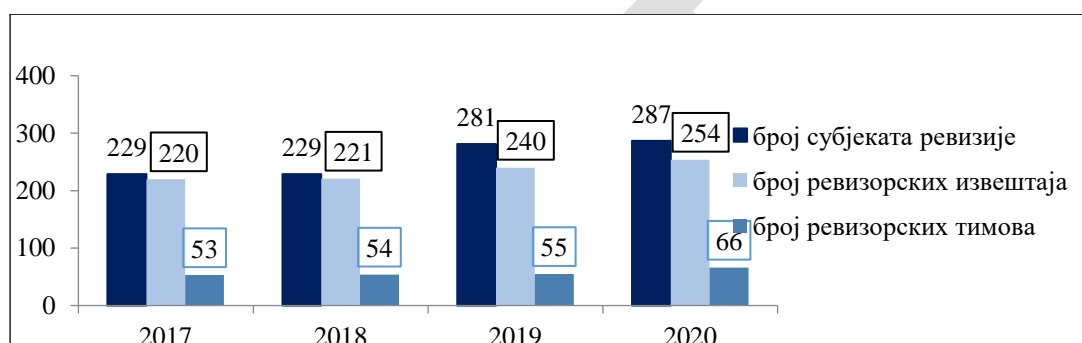
Парламентарна надзорна функција над јавним финансијама значајно је побољшана оснивањем Пододбора за разматрање извештаја о обављеним ревизијама Државне ревизорске институције и додатно унапређена усвајањем Смерница за разматрање извештаја Државне ревизорске институције о обављеним ревизијама корисника јавних средстава. Одбор, са друге, стране разматра активности ДРИ и о томе обавештава Народну скупштину и уједно ради на утврђивању и развоју механизма за праћење спровођења препорука које су дале ДРИ и Народна скупштина, а на основу извештаја ДРИ. Како би се обезбедио ефикаснији систем екстерног надзора над јавним финансијама, установљено је да је неопходно:

- Даље унапређивати обухват, квалитет и утицај екстерних ревизија и
- Ојачати скупштински надзор над јавним финансијама.

ПОСТИГНУТО У ПРЕТХОДНОМ ПРУЈФ

Упркос томе што ДРИ није у могућности да ревидира све институције јавне управе сваке године током свог мандата¹⁶⁰, у претходном периоду ДРИ је уложила значајне напоре да обезбеди висококвалитетне ревизије које позитивно утичу на функционисање јавног сектора. Приликом планирања ревизије користи се приступ заснован на ризицима у својим одлукама, а значајно унапређење рада ДРИ је у периоду покривеном ПРУЈФ 2016-2020 остварила кроз:

- повећање броја и квалитета ревизорских производа;
- повећање процента препорука по којима је поступљено од стране субјеката ревизије;
- броја ревизора, и
- обухват субјеката ревизије (детаљни преглед података за временски период 2017-2020. погледати у графикону испод).



Графикон 2: Постигнућа ДРИ у процесу унапређења обухвата и квалитета екстерне ревизије

Значајан напредак у области екстерне ревизије огледа се у усвајању докумената који покривају ревизију финансијских извештаја и правилност пословања, као и ревизију сврсисходности пословања. Приручници за ревизију су усклађени са Међународним стандардима врховних ревизорских институција (у даљем тексту: *ISSAI* стандарди). Током 2018. године, израђен је и посебан Приручник за ревизију правилности пословања, чијом применом је, са фокусом на области у којима су утврђени највећи ризици, објављено 58 извештаја о ревизији. Усвојен је и Приручник за уверавање у квалитет и контролу квалитета¹⁶¹, на чијем основу је у 2018. години, обављено је шест „хладних“ и 39 „топлих“ прегледа извештаја о ревизији.

Поред поменутог, унапређење ефикасности ДРИ је постигнуто и сталним развојем капацитета запослених кроз спровођење интерних и међународних обука, као и њиховим учешћем у различитим организацијама и радним групама *INTOSAI*¹⁶² и *EUROSAI*¹⁶³. Током 2018. године, ДРИ је спровела обуке о ревизији сврсисходности, које су резултирале повећањем броја ревизора сврсисходности са девет на 48, као и организовање обуке за стицање звања „државни ревизор“.

Узимајући у обзир да извештаји о ревизији нису циљ сами по себи, већ да треба да допринесу добром управљању, транспарентности и одговорности у јавном сектору, било је неопходно предузети додатне активности за повећање реализације препорука

¹⁶⁰ Имајући у виду више од 11.000 потенцијалних субјеката ревизије и постојеће капацитете (пословни простор, број и структура запослених и др.)

¹⁶¹ Овај приручник је резултат *Twinning light* пројекта „Контрола квалитета ревизије у Државној ревизорској институцији“ и финансиран је из ИПА 2013.

¹⁶² Међународна организација врховних ревизорских институција

¹⁶³ Европска организација врховних ревизорских институција

датих субјектима ревизије, на чему се континуирано радило уз подршку Народне скупштине. Проценат препорука ДРИ по којима су субјекти ревизије поступили је у 2015. години износио 69.66%, док је у 2019. години износио 78%. Од укупно 1.970 препорука датих субјектима на основу ревизија спроведених 2019. године, 971 препорука је „првог приоритета“, које се морају спровести у року од 90 дана, 834 „другог приоритета“, које се морају спровести у року до годину дана и 165 препорука „трећег приоритета“ за чије је спровођење потребно до три године. Проценат извршења препорука првог приоритета износи **87,53%**.

У циљу јачања партнерских односа са кључним заинтересованим странама, пре свега са Народном скупштином, ДРИ је паралелно радила на побољшању системског праћења спровођења препорука ревизије и на дигитализацији процеса ревизије. У склопу развоја прилагођеног софтвера за управљање ревизијама (у даљем тексту: *Audit Managment System- AMS*), завршено је мапирање процеса ревизије и утврђивање захтева.

Истовремено, ДРИ је, у току рада на повећању транспарентности, на свом сајту објавила образац за Одазивни извештај субјеката ревизије¹⁶⁴, који садржи утврђене неправилности и предузете мере исправљања од стране субјеката ревизије, односно поступање по препорукама које је дала ДРИ. У току 2019. године, ДРИ је започела објављивање послеревизионих извештаја¹⁶⁵ који садрже оцену сваке појединачне мере исправљања, мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће и мишљење да ли субјект ревизије крши обавезу доброг пословања у случају да су мере исправљања незадовољавајуће. Започето је и са новим начином објављивања извештаја о ревизији, где поред сваког извештаја, ДРИ објављује, на интернет страници, и резиме извештаја, ради транспарентнијег, једноставнијег и разумљивијег начина презентовања ревизорских препорука јавности.¹⁶⁶

Парламентарни надзор над јавним финансијама, као важан елемент целокупог екстерног надзора, од почетка ПРУЈФ 2016-2020 значајно је побољшан, што је потврђено кроз Извештаје Европске комисије о напретку за РС. Главно тело за одржавање ефикасног скупштинског надзора над јавним финансијама је Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава (у даљем тексту: Одбор), чија је улога додатно ојачана успостављањем Пододбора за разматрање извештаја о обављеним ревизијама ДРИ (у даљем тексту: Пододбор) у фебруару 2015. године.

Кључне активности које је Одбор спровео у периоду трајања ПРУЈФ 2016-2020 јесу одржавање седница (тзв. слушања) за разматрање извештаја ДРИ, а за чије одржавање је био предуслов усвајање писаних правила (Смерница за рад). Слушања се одржавају у виду расправа о извештајима у којима, поред представника ДРИ, треба да учествују и субјекти ревизије, представници надлежних министарстава и други релевантни актери. Циљ одржавања седница, на којима се разматрају извештаји о ревизији консолидованих финансијских извештаја буџета и правилности пословања ревидираних субјеката јесте подизање свести на централном и локалном нивоу власти

¹⁶⁴ Обавештење за субјекте ревизије: <https://www.dri.rs/медији/Обавештење-за-субјекте-ревизије.п-339.7.html>

¹⁶⁵ <https://www.dri.rs/revizije/poslerevizioni-izvestaji/2019-za-rev-2018.442.html>

¹⁶⁶ Резиме извештаја о ревизији: <https://www.dri.rs/revizije/rezime-izvestaja-o-reviziji/arhiva-2019.460.html>

<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%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>

о значају налаза ревизије и препорука ДРИ, као и о улози парламентарног надзора над јавним финансијама. Након разматрања, Одбор, на предлог Пододбора, утврђује Предлог закључка који упућује Народној скупштини на разматрање и усвајање. Предлози закључака, између осталог, садрже сугестије корективних мера ради обезбеђивања несметаног спровођења препорука ДРИ у циљу усклађивања свих релевантних правних аката са Законом о буџетском систему ради отклањања њихове међусобне неусклађености, као и неопходне измене и допуне појединих одредаба закона које могу произвести негативне последице. У периоду 2016-2020 Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава одржао је више седница ван седишта Народне скупштине на којима су, у присуству представника ДРИ, представљени и разматрани извештаји о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна локалних самоуправа, секторски извештаји ДРИ, годишњи извештаји о раду ДРИ као и извештаји о ревизији завршних рачуна буџета Републике Србије.¹⁶⁷

Поред сарадње са ДРИ, Одбор је потписао Меморандум о сарадњи са Министарством финансија у јуну 2015. године, обезбеђујући на тај начин систем преноса одређених података и информација о томе како се троше средства из буџета РС. На основу Меморандума о сарадњи, потписан је и Протокол о преузимању података између Одбора и Управе за трезор Министарства финансија у децембру 2015. године. Потписивање протокола био је део важног процеса израде информационог система - Портала за надзор над јавним финансијама.¹⁶⁸ Према Протоколу, Одбор преузима податке од Управе за трезор Министарства финансија путем извештаја које Управа за трезор обрађује и форматира и које, са шифарницима, поставља на екстерни сервер за потребе Одбора. Електронске фајлове са извештајем са екстерног сервера Управе, Народна скупштина, односно Одбор, мрежним путем преузима у сопствени информациони систем.

ПЛАНИРАНЕ РЕФОРМСКЕ МЕРЕ У ПЕРИОДУ 2021-2025

Мера 6.1 - Унапређење обухвата, квалитета и утицаја екстерних ревизија (у складу са Стратешким планом ДРИ)

ДРИ је у претходном периоду уложила значајне напоре у оптимизацију своје организационе структуре у циљу повећања ревизијесврсисходности. У складу са извештајем Европске комисије о напретку за 2020. годину, ДРИ је значајно проширила обухват ревизија покривених годишњим планом, упркос ограничењима које представља њен недовољни просторни капацитет. У складу са овим, напори ДРИ у наредном петогодишњем периоду биће усмерени ка спровођењу ревизије јавних средстава у складу са Програмом ревизије. Напори које ће ДРИ уложити у повећање броја запослених и ревизија обухваћених годишњим Програмом ревизије значајно ће допринети надзору и контроли наменског трошења буџетских средстава, што представља један од главних елемената транспарентног и ефикасног система јавних финансија.

¹⁶⁷ 2017. године одржана је једна таква седница, у Новом Саду; 2018. године одржане су две такве седнице, у Суботици и Лесковцу; 2019. године одржане су три такве седнице, у Крушевцу, Зрењанину и Чачку; 2020. године одржане су четири такве седнице, у општини Врачар, друга је због проглашавања ванредне ситуације у Нишу одржана у хотелу „Метропол“ у Београду али су присуствовали представници града Ниша, трећа у Аутономној покрајини Војводина и четврта у Врднику.

¹⁶⁸ Портал се у Народној скупштини израђује уз подршку Развојног програма Уједињених нација (UNDP) и Швајцарске агенције за развој и сарадњу (SDC) кроз пројекат „Јачање надзорне улоге и јавности у раду Народној скупштини“.

Поред овога, Европска комисија је у свом извештају о РС за 2020. годину позитивно оценила одржавање дискусије о Извештајима ДРИ на седницама Одбора и Пододбора Народне скупштине и пленарној седници у јуну 2019. године, по први пут од оснивања ДРИ. Овај значајан напредак у сарадњи између две институције, значајно је допринео повећању усвојених препорука ревизије које субјектима ревизије пружа ДРИ, будући да су на овим седницама Народне скупштине усвојени конкретни закључци који извршној власти налажу да спроведу препоруке које су добили од ДРИ. У складу са овим, предвиђен је наставак мере представљања извештаја о обављеним ревизијама надлежном Одбору и Пододбору Народне скупштине ради разматрања налаза и препорука ДРИ и унапређења одговорности и транспарентности у трошењу јавних средстава. Планирани напредак у раду ДРИ који се односи на повећање обухвата и квалитета ревизије, омогућиће ревизију већег броја субјеката који ће добити препоруке по којима треба поступити. Овај позитиван тренд усвајања препорука и повећања утицаја екстерне ревизије биће велики допринос транспарентности и стабилности целокупног система јавних финансија, будући да ће законодавна власт учврстити своју улогу у надзору извршне власти када је реч о ефикасном и ефективном трошењу јавних средстава.

Мера 6.2 - Обезбеђивање ефикасног скупштинског надзора над јавним финансијама

У складу са препорукама *PEFA* процене за РС, Одбор ће у наредном петогодишњем периоду наставити да развија своју контролну функцију, посебно одржавањем седница Одбора и Пододбора на којима ће бити разматрани извештаји ДРИ о обављеним ревизијама уз присуство представника институције, субјеката ревизије и, по потреби, представника других релевантних органа, организација и институција на централном и локалном нивоу власти. У циљу јачања скупштинског надзора над јавним финансијама Одбор ће пратити извршење мера наведених у закључку Народне скупштине поводом усвајања Извештаја о раду Државне ревизорске институције. Извршење мера наведених у закључку Народне скупштине односи се на припремање нових прописа и подзаконских аката или на измене и допуне важећих прописа наведених у годишњем извештају ДРИ које би Влада требало да достави у Народну скупштину на разматрање и усвајање. Како би се повећала ефикасност надзора и праћење спровођења закључака Народне скупштине чије је извршење у надлежности Владе-Министарства финансија, Министарство ће периодично подносити извештај о предузимању потребних мера по закључку Народне скупштине поводом усвајања годишњег извештаја о раду ДРИ. У истом циљу се планира и ангажовање експертског тима који би пружио стручну подршку члановима Пододбора, односно Одбора у разматрању извештаја Државне ревизорске институције о ревизији. Експертски тим би, у зависности од потреба, чинила стручна лица из редоба представника академске заједнице из области економије, Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ, Коморе овлашћених ревизора, експерти СИГМА, ГИЗ, Делегације Европске уније. На овај начин, осигураће се бољи надзор и транспарентније трошење јавних средстава од стране корисника, што ће оснажити целокупан систем јавних финансија.

Поред препорука да се осигура извршење одговорности извршне власти према Народној скупштини, *PEFA* процена сугерисала је стварање могућности за учешће јавности у припреми и надзору над буџетом. У складу са тим, поред корака које ће предузети у погледу јачања своје контролне функције када су у питању субјекти ревизије, Народна скупштина планира да у наредном периоду организује јавна слушања поводом представљања Предлога закона о буџету и Предлога закона о

завршном рачуну буџета РС. Када предлог било ког закона буде достављен у скупштинску процедуру, надлежни Одбор може организовати јавно слушање ради прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу закона, разјашњења појединих решења или питања значајних за примену предложеног закона. У том смислу Одбор ће у наредном периоду организовати јавна слушања поводом представљања предлога закона о буџету и предлога закона о завршном рачуну буџета, како би народним посланицима и другим учесницима било омогућено да поставе питања и добију благовремена обавештења пре почетка расправе на пленарној седници Народне скупштине.

ПРОЦЕНА НЕОПХОДНИХ ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2021-2025

Саставни део ПРУЈФ за период од 2021. до 2025. године је и Акциони план за његово спровођење за исти период. Акциони план садржи разрађене мере и активности које доприносе остваривању посебних циљева ПРУЈФ и укључује процену трошкова односно средстава потребних за њихово спровођење.

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

Као и у претходном периоду, очекује се значајна подршка ИПА и друге развојне помоћи.

УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА

Остварење жељене промене коју треба постићи израдом, усвајањем и спровођењем ПРУЈФ 2021-2025 подлеже одређеним ризицима, од чега су неки ризици препознати на основу претходног искуства у спровођењу ПРУЈФ 2016-2020. године. Наиме, од 2015. године, када је припремљен и усвојен први ПРУЈФ у Републици Србији, овај документ јавне политике представља један од стратешких приоритета Министарства финансија. Чињеница да се ПРУЈФ и годишњи Извештаји о спровођењу истог разматрају и усвајају на седницама Владе РС показали су да је ризик везан за недостатак политичке подршке спровођењу реформе УЈФ сведен на минимум, односно да постоји потпуна и континуирана посвећеност овом процесу.

Један од главних изазова које је требало превазићи током спровођења претходног ПРУЈФ 2016-2020 јесте чињеница да процес планирања није био адекватан, односно да је Акциони план за спровођење ПРУЈФ 2016-2020 био преамбициозан, са недовољно добро процењеним роковима премда су исти углавном били концентрисани на прве две године спровођења ПРУЈФ 2016-2020. Овај ризик отклоњен је ревизијом ПРУЈФ у 2019. години. Стога се дошло до закључка да је важно да нови ПРУЈФ 2021-

2025 и пратећи Акциони план буду амбициозни, али да, у исто време, морају бити реални и што је најважније, оствариви са финансијске тачке гледишта, односно да постоје довољни ресурси како из националног буџета, тако и из донаторских средстава, како би све планирано било на време и реализовано. Стално праћење и унапређење извештавања о реализацији планираних активности ПРУЈФ је важан елемент за снажнију имплементацију планираних активности.

Један од главних ризика који је узет у обзир приликом израде новог ПРУЈФ 2021-2025, односно разлога који су довели до кашњења у спровођењу одређеног броја активности из претходног ПРУЈФ 2016-2020, односи се процедуре усвајања нових законских решења које су трајале дуже од очекиваних, што је неретко било проузроковано врло сложеним и дуготрајним поступком јавних консултација. Постојале су и одређене потешкоће за јачање капацитета у оквиру јавне управе, имајући у виду строге мере фискалне консолидације и контролу запошљавања у систему јавне управе. Такође, као ризик треба посматрати и могућност да релевантне институције укључене у спровођење ПРУЈФ 2021-2025 нису довољно мотивисане да допринесу спровођењу свих предвиђених мера, или да немају довољно ресурса за то. Исто важи и за заинтересоване стране као што су привредни субјекти, организације цивилног друштва и грађани.

Неадекватни, међусобно неповезани и некомпатибилни ИТ системи који тренутно постоје и користе се, или су у процесу израде, могу представљати значајан ризик за спровођење одређених мера, те постизање зацртаних посебних циљева. Овом сегменту реформе УЈФ биће посвећена посебна пажња и за то ће бити резервисан значајан део финансијских средстава предвиђених за спровођење ПРУЈФ 2021-2025. Међутим, кључни напор треба да буде учињен у погледу координације између свих институција и организационих јединица Министарства финансија које су одговорне за спровођење мера везаних за ИТ системе у оквиру реформе УЈФ, као и у погледу координације и сарадње са Канцеларијом за ИТ и електронску управу као Владиног тела одговорног за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе и информационих система и инфраструктуре органа државне управе и служби Владе. Ради отклањања овог ризика МФ је 2020. године основало Сектор за дигитализацију у области јавних финансија, који ће водити рачуна о пројектима у области ИТ технологија и њихове међусобне усклађености.

Коначно, један од ризика који држављака није био предвиђен раније, а мора бити узет у обзир приликом израде новог ПРУЈФ 2021-2025 јесте глобална криза изазвана пандемијом вируса Ковид-19. Иако је Република Србија захваљујући оштрим мерама фискалне консолидације стабилизовала макроекономску ситуацију и дошла у позицију да може адекватно да реагује на изазове проузроковане пандемијом и помогне на адекватан начин привреди и становништву, ово свакако мора бити дефинисано као ризик, нарочито имајући у виду да је ситуација на глобалном нивоу и даље нестабилна и да се не може са сигурношћу рећи колико ће криза трајати и какве ће све последице проузроковати.

Табела 1. Анализа ризика за спровођење ПРУЈФ 2021-2025

Кључни ризици	Оцена Ризика	Оцена вероватноће	Мера за ублажавање ризика	Одговорни за ризик
Политичка посвећеност ПРУЈФ	висока	ниска	ПРУЈФ усваја Влада РС. Годишње извештаје о спровођењу ПРУЈФ усваја Влада РС.	Министарст во финансија
Укљученост свих	висока	ниска	Све релевантне стране су укључене у	Све

релевантних институција и заинтересованих страна у спровођењу ПРУЈФ			процес израде, праћења и извештавања о напретку ПРУЈФ. Обезбеђен транспарентан процес извештавања заинтересованих страна о постигнутим учинцима.	релевантне институције
Неадекватни људски капацитети за спровођење ПРУЈФ	висока	средња	Попуњавање радних места у складу са систематизацијама радних места.	Све релевантне институције
Недовољна средства за финансирање ПРУЈФ	висока	средња	Планирање неопходних апропријација у државном буџету. Планирање билатералне и донаторске помоћи.	Све релевантне институције
Неадекватни, међусобно неповезани и некомпатибилни системи ИТ	средњи	средња	Даље инвестиције у инфраструктуру ИТ и побољшан систем координације међу институцијама. Интензивнија сарадња са Канцеларијом за ИТ и електронску управу.	Све релевантне институције
Глобална пандемија вируса КОВИД-19	висока	средња	Реално планирање реформских активности, нарочито за прве две године спровођења ПРУЈФ	Све релевантне институције

ИЗВЕШТАВАЊЕ О СПРОВОЂЕЊУ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2021-2025

Припрему извештаја координираће, као и за претходни Програм, Технички секретаријат ПРУЈФ који се налази у оквиру Сектора за међународну сарадњу и европске интеграције а припрема се у сарадњи са свим члановима Радне групе за израду, праћење и извештавање о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама. Након израде, извештај усваја Надзорни одбор који чине министар, државни секретари, председник Државне ревизорске институције и председник Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине. Након тога, Извештај се усваја од стране Владе Републике Србије. Такође, имајући у виду усаглашеност Стратегије реформе јавне управе 2021-2030 и ПРУЈФ 2021-2025, као и захтева у погледу извештавања који су уређени Закон о планском систему Републике Србије, Извештај о реализацији ПРУЈФ биће на одговарајући начин интегрисан у Извештај о реализацији Стратегије реформе јавне управе 2021-2030.

Квалитет Извештаја о спровођењу ПРУЈФ, којим Министарство финансија извештава Владу Републике Србије о спровођењу реформских активности предвиђених ПРУЈФ, значајно је побољшано последњих година. Пратећи препоруке Европске комисије, и уз помоћ СИГМА експерата, Министарство финансија значајно је унапредило квалитет Извештаја изменом структуре, при чему је осим детаљног извештавања о спроведеним активностима, већи акценат стављен на анализу резултата и кључне изазове приликом спровођења активности.

Поред Владе, Министарство финансија о напретку у области реформе УЈФ извештава и заинтересоване стране. Дијалог о политици управљања јавним финансијама одржава се једном годишње и представља платформу за сарадњу са Европском комисијом, међународним финансијским институцијама, донаторском заједницом и цивилним сектором. Дијалог се организује у форми целодневне конференције, током које се представља напредак у области реформе УЈФ и планови за наредни период пре усвајања извештаја о реализацији Програма, а сви заинтересовани учесници имају могућност да отворе дискусију на било коју од тема релевантних за ову реформу. Пре учешћа на самом састанку, али и накнадно, заинтересовани актери могу

доставити коментаре и сугестије путем посебне електронске адресе отворене у ту сврху: pfmdijalog@mfin.gov.rs.

Досадашња пракса указује на недовољну присутност и ангажованост цивилног сектора у овој области. У наредном периоду радиће се на даљем повећању видљивости ПРУЈФ и доприноса представника цивилног сектора процесу реформе УЈФ. Предлог новог ПРУЈФ 2021-2025 и пратећег Акционог плана биће јавно доступни на званичној страници Министарства финансија током марта/априла 2021. године, и свим заинтересованим странама биће омогућено достављање коментара на нацрт ПРУЈФ 2021-2025 и пратећег Акционог плана путем електронске адресе: pfmdijalog@mfin.gov.rs.

DRAFT

АНЕКС: РЕДОСЛЕД СПРОВОЂЕЊА АКТИВНОСТИ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ
УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2021-2025

МЕРЕ/АКТИВНОСТИ квартал:	2021				2022				2023				2024				2025			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
МЕРА 1.1: УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТА																				
<i>1.1.1 Анализа примене програмског буџета и употребе показатеља учинка</i>																				
<i>1.1.2 Анализа униформне структуре програмског буџета јединица локалне самоуправе</i>																				
<i>1.1.3 Утврђивање програмске структуре за организације обавезног социјалног осигурања и њихове кориснике</i>																				
<i>1.1.4 Радионице и обуке за све кориснике на свим нивоима власти</i>																				
<i>1.1.5 Студијска посета у вези унапређења извештаја о учинку</i>																				
МЕРА 1.2: УНАПРЕЂЕЊЕ КАПАЦИТЕТА У ВЕЗИ ПРИПРЕМЕ И ОБАВЕЗА ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА ЕУ ТОКОМ ПРОЦЕСА ПРИПРЕМЕ БУЏЕТА																				
<i>1.2.1 Анализа процеса припреме буџета земаља чланица ЕУ и обавеза Републике Србије приликом припреме буџета</i>																				
<i>1.2.2 Обуке запослених у Министарству финансија и директним буџетским корисницима</i>																				
<i>1.2.3 Студијска посета</i>																				
МЕРА 1.3: УНАПРЕЂЕЊЕ СРЕДЊОРОЧНОГ ПЛАНИРАЊА																				
<i>1.3.1 Менторска подршка изради средњорочних планова обвезника средњорочног планирања на републичком нивоу</i>																				
<i>1.3.2 Израда анализе степена усаглашености средњорочних планова са документима јавних политика у одговарајућој области планирања</i>																				
МЕРА 1.4: УНАПРЕЂЕЊЕ ОКРУЖЕЊА ЗА ЕФИКАСНО УПРАВЉАЊЕ КАПИТАЛНИМ ПРОЈЕКТИМА И ПРАЂЕЊЕ ФИСКАЛНИХ РИЗИКА																				

МЕРЕ/АКТИВНОСТИ квартал:	2021				2022				2023				2024				2025			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
<i>1.4.1 Анализа практичне примене правног оквира управљања капиталним пројектима са предлозима за унапређење</i>																				
<i>1.4.2 Израда информационог система за управљање капиталним пројектима</i>																				
<i>1.4.3 Успостављање правног оквира за праћење фискалних ризика</i>																				
МЕРА 1.5: ЈАЧАЊЕ КАПАЦИТЕТА СЕКТОРА ЗА ПРАЋЕЊЕ ФИСКАЛНИХ РИЗИКА																				
<i>1.5.1 Обука запослених унутар Министарства финансија</i>																				
<i>1.5.2 Обука запослених од стране МФ у јединицама за УКП на републичком нивоу</i>																				
<i>1.5.3. Израда приручника о методологији УКП</i>																				
<i>1.5.4. Успостављање правног оквира и методологије Сектора за фискалне ризике</i>																				
<i>1.5.5. Успостављање додатне методологије за Групе за праћење јавних предузећа у оквиру Сектора за фискалне ризике</i>																				
<i>1.5.6. Успостављање методологије Групе за остале фискалне ризике – ризици од елементарних непогода, судски спорови, јавно-приватна партнерства</i>																				
МЕРА 2.1 : ЕФИКАСНО ПРИКУПЉАЊЕ БУЏЕТСКИХ ПРИХОДА																				
<i>2.1.1 Реинжењеринг пословних процеса основних функција</i>																				
<i>2.1.2 Увођење новог система фискализације</i>																				
<i>2.1.3 Унапређење ИКТ инфраструктуре-COTS</i>																				
<i>2.1.4 Успостављање система за размену информација према ЕУ стандарду и међународним стандардима за размену информација Глобалног форума</i>																				
<i>2.1.5 Унапређење функције управљања људским ресурсима кроз развој постојећег информационог система за управљања људским ресурса.</i>																				

МЕРЕ/АКТИВНОСТИ квартал:	2021				2022				2023				2024				2025			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
МЕРА 2.2: МОДЕРНИЗАЦИЈА ПРОЦЕСА РАДА УПРАВЕ ЗА ДУВАН																				
<i>2.2.1 Успостављање јединственог система регистара који ће објединити све регистре и евиденционе листе како би се побољшала ефикасност пружања услуга Управе за дуван</i>																				
<i>2.2.2 Јачање капацитета људских ресурса Управе за дуван и других партнерских институција</i>																				
<i>2.2.3 Повећање дигиталне свести привредних субјеката који послују на тржишту дувана и дуванских производа.</i>																				
МЕРА 2.3: ЈАЧАЊЕ АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА УПРАВЕ ЦАРИНА																				
<i>2.3.1 Побољшање процеса за финансијско обезбеђење царинског дуга</i>																				
<i>2.3.2 Развој капацитета за пуну примену регулативе ТСС ЕУ и извештавање о приходима ЕУ</i>																				
<i>2.3.3 Унапређење капацитета за ефектне накнадне контроле, утврђивање царинске вредности и преференцијалног порекла и сврставања робе</i>																				
<i>2.3.4 Модернизација царинске лабораторије</i>																				
<i>2.3.5 Унапређење управљања и јавне продаје одузете царинске робе и развој царинске инфраструктуре складишта посебне намене</i>																				
МЕРА 2.4: ЕФИКАСНО УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ДУГОМ																				
<i>2.4.1 Јачање средњорочне стратегије управљања јавним дугом изградом и имплементацијом модела за управљање ризицима</i>																				
<i>2.4.2 Увођење система Примарних дилера и даљи развој домаћег тржишта обвезница</i>																				
<i>2.4.3 Надоградња постојећег информационог система (PDMS) – употребом алата пословне интелигенције, ради унапређења извештавања</i>																				

МЕРЕ/АКТИВНОСТИ квартал:	2021				2022				2023				2024				2025			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
МЕРА 2.5 УНАПРЕЂЕЊЕ ЕЛЕКТРОНСКОГ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ																				
<i>2.5.1 Израда нових модула на Порталу јавних набавки</i>																				
<i>2.5.2 Израда мобилне апликације за Портал јавних набавки</i>																				
<i>2.5.3 Организација обука за наручиоце и понуђаче</i>																				
<i>2.5.4 Израда и усвајање документа јавне политике за развој јавних набавки за период 2024-2028</i>																				
МЕРА 3.1: ФОРМИРАЊЕ БАЗЕ ЗА ЈАЧАЊЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ И АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА РЕВИЗИЈУ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА СРЕДСТВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КОЈИ ОМОГУЋУЈУ ДЕЛОТВОРНУ РЕВИЗИЈУ СИСТЕМА КОНТРОЛЕ ЕУ																				
<i>3.1.1 Јачање законодавног оквира за реинституционализацију Канцеларије – усвајање и спровођење нове правне основе</i>																				
<i>3.1.2 Развијање политике задржавања кадрова како би се осигурали адекватни и стабилни административни капацитети Канцеларије</i>																				
МЕРА 3.2: ЈАЧАЊЕ СИСТЕМА ЗА ЕФИКАСНИЈЕ И ЕФЕКТИВНИЈЕ УПРАВЉАЊЕ СРЕДСТВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ																				
<i>3.2.1 Израда нових процедура поступања, методолошких смерница те додатних помоћних алата за институције надлежне за управљање и спровођење средстава ЕУ са циљем повећања ефикасности извршених контрола и смањења административног оптерећења.</i>																				
<i>3.2.2 Успостављање система и спровођење континуиране стручне обуке и обуке на лицу места везане за управљање и надзор система, финансијско управљање, контролу коришћења средстава, управљање ризицима и неправилностима.</i>																				
<i>3.2.3 Осигурање одговарајућег броја</i>																				

МЕРЕ/АКТИВНОСТИ	2021				2022				2023				2024				2025			
квартал:	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
службеника уз јачање капацитета у погледу вршења надзорних функција те ширење опсега и квалитета провера на лицу места код корисника јавних средстава.																				
МЕРА 3.3: УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФЕКТИВНОГ И ТРАНСПАРЕНТНОГ СИСТЕМА ИЗВЕШТАВАЊА КОРИШЋЕЊА ЕУ СРЕДСТАВА																				
3.3.1 Унапређење информационог система намењеног подршци пословним процесима за управљање системом и спровођењу уговора и коришћењу средстава																				
МЕРА 3.4 ПОВЕЋАЊЕ ЕФИКАСНОСТИ И ЕФЕКТИВНОСТИ ИНСПЕКЦИЈСКЕ КОНТРОЛЕ																				
3.4.1 Доношење методолошких упутства о начину рада буџетске инспекције по областима вршења контрола																				
3.4.2 Професионално усавршавање буџетских инспектора и других запослених у буџетској инспекцији континуираном едукацијом																				
3.4.3 Обезбеђивање потребног броја инспектора - 38																				
МЕРА 4.1: УНАПРЕЂЕН СИСТЕМ ФУК-А У ИНСТИТУЦИЈАМА ЈАВНОГ СЕКТОРА																				
4.1.1 Сарадња са Сектором буџета у вези са унапређењем управљања учинком организације (веза са Стратегијом РЈУ, мера 4.1.2)																				
4.1.2 Анализа примене постојећег правног и методолошког оквира и његово унапређење (нпр. унапређење извештавања, сагледавања квалитета, управљање ризицима, управљање неправилностима, изјава о управљању и сл)																				
4.1.3 Израда праткичних методолошких алата/производа знања из финансијског управљања и контроле прилагођених специфичностима појединих значајних група КЈС на централном нивоу (одабрани ресори)																				
4.1.4 Израда праткичних методолошких алата/производа																				

МЕРЕ/АКТИВНОСТИ квартал:	2021				2022				2023				2024				2025			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
знања из финансијског управљања и контроле за поједине значајне групе КЈС на локалу																				
4.1.5 Израда анализе кохерентности ИФКЈ регулативе са осталом хоризонталном регулативом уз компаративну анализу система за управљање ЕУ средствима и система за управљање националним средствима са становишта интерних контрола																				
МЕРА 4.2: УНАПРЕЂЕНА ФУНКЦИЈА ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У СКЛАДУ СА МЕЂУНАРОДНИМ СТАНДАРДИМА И НАЧЕЛИМА																				
4.2.1 Анализа примене постојећег методолошког оквира и његово унапређење (нпр. за ревизију успешности, ревизију информационе безбедности, саветодавне услуге и сл.)																				
4.2.2 Припрема и спровођење Програма за континуирано усавршавање интерних ревизора (веза са 4.4.4)																				
4.2.3 Унапређење и објављивање Смерница за интерну оцену квалитета рада јединица за интерну ревизију																				
4.2.4 Увођење екстерне оцено квалитета по методи колегијалног прегледа (пилотирање, методологија, правилник, обука и сертификација евалуатора, доношење и спровођење Програма екстерне оцено квалитета)																				
4.2.5 Унапређење постојећег правног оквира у циљу оптимизације организације интерне ревизије и извештавања ИР																				
4.2.6 Унифицирање вођења и документовање ангажмана интерне ревизије и евидентирање и праћење статуса налаза и датих препорука интерне ревизије кроз примену софтвера (веза са 4.3.2)																				
МЕРА 4.3: ОЈАЧАНО ПРАЋЕЊЕ ИНТЕРНЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ (ИКЈС)																				
4.3.1 Пуна примена електронског извештавања путем апликације																				

МЕРЕ/АКТИВНОСТИ квартал:	2021				2022				2023				2024				2025			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
<i>(функционална апликација, обуке, обавезност кроз прописе, веза са 4.1.5</i>																				
4.3.2 Успостављање јединственог информационог система за интерну контролу у јавном сектору (Набавка и примена софтвера за вођење и документовање ангажмана интерне ревизије и евидентирање и праћење статуса налаза и датих препорука интерне ревизије, препорука из екстерне оцене квалитета интерне ревизије, препорука из сагледавања квалитета система ФУК-а код КЈС и препорука из КГИ, база интерних ревизора, аутоматизација рада ЦЈХ, повезивање са регистрима других институција, база полазника обука, база Аналитичких јединица и контакт особа за ФУК и сл уз могућност дефинисања додатних модула после обављене анализе система)																				
МЕРА 4.4 МОДЕРНИЗАЦИЈА СИСТЕМА ОБУЧАВАЊА ИЗ ОБЛАСТИ ИФКЈ																				
4.4.1 Израда детаљног заједничког плана спровођења, са предложеним изменама прописа, релевантних материјала и процедуре који ће да подрже пребацивање обука																				
4.4.2 Припрема, израда и спровођење побољшаног/процеса сертификације интерних ревизора																				
4.4.3 Модернизација обука и тренинг материјала из области ИФКЈ (проширење модула е-учења)																				
4.4.4 Припрема и спровођење обука за интерне ревизоре кроз Програм за континуирано стручно усавршавање интерних ревизора у јавном сектору																				
МЕРА 5.1 РАЗВОЈ ПЛАНА УНАПРЕЂЕЊА РАЧУНОВОДСТВА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ																				
5.1.1 Припремне активности за формирање Комисије за примену међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор																				
5.1.2 Израда нацрта плана унапређења рачуноводства у јавном сектору, у фазама																				
5.1.3 Активности у циљу закључивања Уговора за превод и																				

МЕРЕ/АКТИВНОСТИ квартал:	2021				2022				2023				2024				2025			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
имплементацију МРС ЈС са Савезом рачуновођа и ревизора Србије (чланица IFAC)																				
5.1.4 Припремне активности у циљу омогућавања примене Уредбе о примени међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор																				
МЕРА 5.2 УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОФЕСИОНАЛНЕ КОМПЕТЕНТНОСТИ РАЧУНОВОЂА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ СПРОВОЂЕЊЕМ АДЕКВАТНИХ ОБУКА																				
5.2.1 Спровођење обука у циљу унапређења професионалне компетентности рачуновођа у јавном сектору																				
5.2.2 Припремне активности за увођење сертификације за професију рачуновођа у јавном сектору																				
5.2.3 Сертификовање 200 рачуновођа у јавном сектору																				
МЕРА 5.3 ПОБОЉШАНА КОМПЛЕТНОСТ И ОБУХВАТ РАЧУНОВОДСТВЕНИХ ПОДАТАКА КРОЗ УВОЂЕЊЕ РАЧУНОВОДСТВЕНИХ СТАНДАРДА																				
23.1 Измена прописа ради међусобног усаглашавања и усаглашавања са ИПСАС за готовинску основу и ЕСА 2010																				
23.2 Доношење Рачуноводствене политике за финансијско извештавање у складу са ИПСАС за готовинску основу																				
5.3.3 Припрема за објављивање Финансијских извештаја заснованих на готовинској основи у складу са IPSAS																				
МЕРА 6.1 УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА, КВАЛИТЕТА И УТИЦАЈА ЕКСТЕРНИХ РЕВИЗИЈА (У СКЛАДУ СА СТРАТЕШКИМ ПЛАНОМ ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ)																				
6.1.1 Даље јачање екстерне ревизије кроз континуирано унапређење поступака ревизије																				
6.1.2 Представљање извештаја о обављеним ревизијама надлежном																				

МЕРЕ/АКТИВНОСТИ квартал:	2021				2022				2023				2024				2025			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
<i>Одбору и Пододбору ради разматрања налаза и препорука ДРИ и унапређења одговорности и транспарентности у трошењу јавних средстава</i>																				
МЕРА 6.2 ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ЕФИКАСНОГ СКУПШТИНСКОГ НАДЗОРА НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА																				
<i>6.2.1 Јачање контролне функције Народне скупштине организацијом седница/састанака Одбора и Пододбора за разматрање извештаја о обављеним ревизијама ДРИ</i>																				
<i>6.2.2 Ангажовање према потреби стручних лица у циљу бољег разматрања поступања субјеката по закључцима, налазима и препорукама садржаним у ревизорским извештајима ДРИ</i>																				
<i>6.2.3 Организовање јавног слушања поводом представљања предлога закона о буџету и предлога закона о завршном рачуну буџета</i>																				