



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА

**РЕВИДИРАНИ ПРОГРАМ
РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ
ФИНАНСИЈАМА 2016-2020.**

**ЗА ПЕРИОД ОД ЈУЛА 2019. ДО ДЕЦЕМБРА 2020.
ГОДИНЕ**

САДРЖАЈ

СКРАЋЕНИЦЕ И АКРОНИМИ	3
1.1. КРАТАК ПРЕГЛЕД ПРОЦЕСА УНАПРЕЂЕЊА ПРОГРАМА И КОНСУЛТАЦИЈА	5
1.2. СУМАРНИ ПРИКАЗ СТАЊА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА И КЉУЧНИХ ИЗАЗОВА	10
1.3. КЉУЧНИ ЦИЉЕВИ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА	14
2.1. ПЛАНИРАЊЕ И БУЏЕТИРАЊЕ ЈАВНИХ РАСХОДА	17
<i>ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ОСТВАРЕНИ НАПРЕДАК У ПЕРИОДУ 2016-2018</i>	17
<i>ПЛАНИРАНЕ АКТИВНОСТИ У ПЕРИОДУ 2019-2020</i>	18
2.2. ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ЕФИКАСНОГ И ДЕЛОТВОРНОГ ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА	19
<i>ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ОСТВАРЕНИ НАПРЕДАК У ПЕРИОДУ 2016-2018</i>	19
<i>ПЛАНИРАНЕ АКТИВНОСТИ У ПЕРИОДУ 2019-2020</i>	29
2.3. ДЕЛОТВОРНА ФИНАНСИЈСКА КОНТРОЛА	32
<i>ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ОСТВАРЕНИ НАПРЕДАК У ПЕРИОДУ 2016-2018</i>	32
<i>ПЛАНИРАНЕ АКТИВНОСТИ У ПЕРИОДУ 2019-2020</i>	41
2.4. РАЧУНОВОДСТВО У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	44
<i>ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ОСТВАРЕНИ НАПРЕДАК У ПЕРИОДУ 2016-2018</i>	44
<i>ПЛАНИРАНЕ АКТИВНОСТИ У ПЕРИОДУ 2019-2020</i>	46
2.5. ЕКСТЕРНИ НАДЗОР НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА	49
<i>ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ОСТВАРЕНИ НАПРЕДАК У ПЕРИОДУ 2016-2018</i>	49
<i>ПЛАНИРАНЕ АКТИВНОСТИ У ПЕРИОДУ 2019-2020</i>	52
3. УЛОГЕ И ОДГОВОРНОСТИ ЗА ИЗРАДУ, ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О СПРОВОЂЕЊУ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА	54
3.1. УПРАВНИ ОДБОР ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА	54
3.2. РАДНА ГРУПА ЗА ИЗРАДУ, ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О СПРОВОЂЕЊУ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2016-2020	55
3.3. ТЕХНИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА	56
4. УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА	56
5. ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМА	58
АНЕКС: РЕДОСЛЕД СПРОВОЂЕЊА АКТИВНОСТИ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА	60

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
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
РЈУ	Реформа јавне управе
РСЈП	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

1.1. КРАТАК ПРЕГЛЕД ПРОЦЕСА УНАПРЕЂЕЊА ПРОГРАМА И КОНСУЛТАЦИЈА

У претходној деценији су уложени значајни напори у реформисање јавних финансија у Републици Србији, међутим, у разним подсистемима управљања јавним финансијама, усклађеност и редослед реализације реформских активности нису били сасвим одговарајући, што је довело до неуједначеног напретка у неколико кључних области управљања јавним финансијама. Имајући у виду постојеће празнине у овој области, одлучено је да се припреми један свеобухватни Програм реформе управљања јавним финансијама (Програм), који ће служити као главна смерница реформама за период од 2016. до 2020. године, како би се ојачао правни и институционални оквир за управљање јавним финансијама у складу са међународним и ЕУ стандардима.

Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020. (ПРУЈФ) са пратећим Акционим планом за цео период важења Програма, Влада Републике Србије је усвојила 28. новембра 2015. године. Усвајањем Програма дат је основ за покретање реформи у области управљања јавним финансијама на структуриран начин, а кроз редовно праћење и извештавање о спровођењу планираних резултата благовремено је указивано на највеће изазове приликом спровођења реформских активности. ПРУЈФ је оцењен као адекватан оквир за унапређење управљања јавним финансијама, што је потврђено у различитим међународним извештајима, и то: СИГМА извештајем из 2017. године¹, ММФ-им седмим и осмим прегледом из септембра² и децембра³ 2017. године и годишњим извештајем Европске комисије о напретку за 2018. годину⁴.

Основни циљ Програма је остварење боље балансираног и одрживог буџета, уз смањење нивоа јавног дуга, као и јачање финансијског управљања и контроле и унапређење процеса ревизорске контроле. Програм прати буџетски циклус у целини, са циљем да допринесе да је извршење буџета повезано на најбољи могући начин са различитим политикама Владе, тиме доприносећи повећању транспарентности ових процеса.

Значајан напредак у постизању резултата предвиђених Акционим планом ПРУЈФ за период 2016-2020. остварен је у току двогодишњег периода спровођења реформе, што потврђују и статистички подаци према којима је око 50% планираних реформских активности спроведено⁵.

¹ *The Principles of Public Administration*, <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

² *IMF Staff Concludes Visit to Serbia*, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/09/19/pr17358-imf-staff-concludes-visit-to-serbia>

³ *IMF Executive Board Completes the Eighth Review of Serbia's Stand-By Arrangement*, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/12/20/pr17515-eighth-review-of-serbia-stand-by-arrangement>

⁴ Извештај за 2018. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Саопштење о политици проширења ЕУ за 2018. годину, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

⁵ Извештај о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама 2016-2020 за период од децембра 2015 до децембра 2017. године, <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2018/Izvestaj%20o%20sprovodjenju%20Programa%20reforme%20upravljanja%20javnim%20finansijama%20dec%202015%20-%20dec%202017.pdf>

Највећи напредак у претходном периоду остварен је у следећим областима: Унапређење кредибилитета макроекономских прогноза, боље средњорочно планирање од стране буџетских корисника, даље унапређење програмског буџетирања, побољшање финансијске контроле јавних средстава кроз усвајање и спровођење Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије за период 2017-2020. године (ИФКЈ), побољшана покривеност и квалитет фискалних извештаја и извештаја о извршењу буџета, даљи напредак у области јавних набавки, напредак у раду Државне ревизорске институције. Такође, кроз увођење нових модела и аналитичких инструмената, софтвера, спровођење обука, унапређење размене и транспарентности података, омогућен је повећан увид јавности у ток јавних финансија, као и усвајања стандарда ЕУ у овој области.

Као основни елемент спровођења реформских корака за ефикасно управљање системом јавних финансија, поред измене правне регулативе и јачања административних капацитета, препозната је и неопходност инвестирања у унапређење и повезивање постојећих капацитета ИТ, што је потврђено и вертикалном функционалном анализом Министарства финансија коју је израдила Светска банка. У склопу спровођења Акционог плана ПРУЈФ, значајно су унапређени капацитети ИТ Министарства финансија, односно развијени су Буџетски информациони систем за израду буџета (БИС), Информациони систем за извршења буџета – (ИСИБ) је унапређен што је омогућило укључивање 529 ИБК у систем за извршење буџета, Систем за прикупљање годишњих извештаја о стању финансијског управљања и контроле од стране корисника јавних средстава је развијен и тестиран као и Систем за управљање јавним дугом.

Процес праћења напретка у области реформе УЈФ отпочео је 2016. године, а Министарство финансија извештавало је Владу Републике Србије, Европску комисију и представнике цивилног друштва о оствареном напретку. Анализом постигнутог, заључено је да су највећи изазови приликом спровођења планираних реформских мера били у већини случајева техничке природе, односно до одлагања спровођења је дошло услед кашњења процедура усвајања стратешких документа, законских и подзаконских аката, најчешће услед дугих интерних и међуинституционалних консултација око усаглашавања текста докумената, као и услед комплексности садржаја.

Такође, као велики изазов у спровођењу реформе, како кровне Стратегије реформе јавне управе, тако и ПРУЈФ, препознато је јачање административних капацитета с обзиром на ограничене могућности за ново запошљавање, као и одлив стручних кадрова из јавне управе. Усвајање Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима⁶ представља део реформског процеса службеничког система, заснованог на Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији⁷, а разлози за доношење наведеног закона и уједно идентификовање проблема који закон треба да реши, непосредно произлазе из циљева који су утврђени наведеном Стратегијом, Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године⁸, Акционим планом за Преговарачко поглавље 22 - „Регионална политика и координација структурних инструмената“ и другим стратешким документима и усмерени су најпре на јачање и унапређење професионализације државних службеника и на успостављање службеничког система заснованог на начелима транспарентности, конкурентности и деполитизације. Овим изменама и допунама Закона, између осталог, одређују се мере

⁶ „Службени гласник РС“, бр. 95/18

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 9/14 и 42/14 – исправка

⁸ „Службени гласник РС“, број 54/2018

које треба да допринесу задржавању квалитетних и попуњавању недостајућих кадрова. Свесни утицаја одлива кадрова на повећање трошкова пословања државних органа, снижавање мотивације за рад запослених, смањење продуктивности и квалитета рада органа Влада је кроз измене у Закону о државним службеницима увела обавезу праћења и могућност правовременог реаговања како би се обезбедиле потребе у људским ресурсима (пре свега број људи и ниво знања и вештина потребан за континуирано обављање посла). У скаладу са тим, усвојена је Методологија за праћење стања у вези са одливом кадрова⁹ која нуди могућности превентивног деловања, односно правовременог реаговања на незадовољство запослених и предузимање мера за њихово задржавање. Осим што се Методологија за праћење стања у вези са одливом кадрова примењује на све органе државне управе, посебно је апосторифарана потреба праћења одлива кадрова у приоритетним областима (наведеним у документу „Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије“) као што су: послови европских интеграција, нормативни послови, аналитички послови, инспекцијски послови и послови руковођења. Предвиђено је да се листа приоритетних области може мењати у складу са реалним подацима и важећом политиком управљања људским ресурсима. Планирано је да се праћење стања, до увођења информационог система за управљање људским ресурсима, врши на месечном нивоу уз помоћ више квантитативних и квалитативних метода и техника прикупљања релевантних информација. Анализа стања у вези са одливом кадрова ће се радити минимум једном годишње, а извештај са предлогом мера за задржавање кадрова, Служба за управљање кадровима доставља Влади до 30. септембра како би било довољно времена за евентуално усвајање тих мера и њихово укључивање у план буџета за наредну годину. У случају уочавања ванредних дешавања у вези са одливом кадрова у било којој области рада, СУК ће у датом тренутку предлагати мере које су релевантне за дату ситуацију.

У складу са закључцима Управног одбора ПРУЈФ и Радне групе за ПРУЈФ, а уз препоруке СИГМА и Европске комисије, донета је одлука да се ревидира постојећи ПРУЈФ и да се припреми нови Акциони план за период од јула 2019. до децембра 2020. године. Имајући у виду да је ПРУЈФ припреман током 2015. године и да су активности и рокови били испланирани за цео период важења Програма, односно до 2020. године, као и да су активности биле углавном концентрисане на прве две године имплементације Програма, сви релевантни актери усагласили су се да је неопходно да се Програм ажурира за период јули 2019 – децембар 2020. године, у складу са постојећим стањем у области РУЈФ и препознатим изазовима који су исказани у Извештају о спровођењу ПРУЈФ закључно са децембром 2017. године. Коначно, закључено је да је, поред нових активности за период од годину и по дана, неопходно унапредити Програм формулацијом квалитетнијих индикатора, реалних временских рокова и прецизном и поузданом проценом финансијских ефеката, односно неопходних средстава за реализацију свих предвиђених активности, како буџетских, тако и донаорских средстава.

У мају 2018. године, започет је рад на ревизији постојећег Акционог плана и припреми новог за период од јула 2019. до децембра 2020. године, од стране Радне групе, коју чине представници Министарства финансија и надлежна ресорна министарства и тела Владе, као и Државна ревизорска институција и Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне Скупштине, кроз заједничке радионице на којима су размотрени постигнути резултати у претходном периоду спровођења,

⁹ „Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18

стратешки документи, као и обавезе у вези са преговарачким поглављима из надлежности Радне групе. Чланство у Радној групи за израду, праћење и извештавање о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама (Радна група ПРУЈФ) иновирано је решењем министра финансија у августу 2018. године. Током новембра 2018. године, настављене су радионице ради финализације циљева, мера, планираних активности и посебно детаљне процене додатних финансијских средстава, односно средстава неопходних за финансирање реализације Програма.



Радионица са СИГМА консултантима на тему формулације циљева и индикатора Програма - мај 2018.

Планирано је да се припрема новог Програма финализује у трећем кварталу 2019. године. Нацрт ревидираног Програма и пратећи Акциони план били су предмет дискусије на трећем састанку Дијалога о политици управљања јавним финансијама, заједно са нацртом Извештаја о спровођењу ПРУЈФ за претходну годину. Извештај о спровођењу Програма за 2018. годину усвојен у марту 2019. године, након одржаног састанка Дијалога о политици управљања јавним финансијама. Након добијених коментара свих заинтересованих страна, ревидирани ПРУЈФ биће усвојен на седници Владе Републике Србије. Такође, припрема ревидираног Програма долази недуго након усвајања Закона о планском систему Републике Србије, који ће допринети квалитетнијој изради Програма и поузданијем планирању даљих корака. У складу са одредбама Закона о планском систему РС, у изради новог Програма учествовао је и цивилни сектор путем организовања консултација које су одржане почетком 2019. године у склопу састанка Дијалога о политици управљања јавним финансијама. Нацрт документа и пратећи Акциони план били су доступни на званичном сајту Министарства финансија и све заинтересоване стране су имале могућност да дају коментаре и сугестије.

Дијалог о политици управљања јавним финансијама успостављен је 2017. године, као форум за размену мишљења и дијалога на пољу реформи управљања јавним финансијама, и од тада су организована три састанка. Основна сврха овог форума је да обезбеди одговарајућу размену информација о напретку у спровођењу ПРУЈФ и да осигура адекватан допринос свих релевантних актера, укључујући Европску комисију, међународне финансијске институције, билатералне донаторе и цивилно друштво. За сваки састанак Дијалога о политици управљања јавним финансијама шаље се позив,

путем Кнцеларије за сарадњу са цивилним друштвом, представницима цивилног сектора који су заинтересовани за учешће на састанку и позив да у унапред планираном временском року пошаљу коментаре и сугестије у вези са Програмом на посебну електронску адресу отворену у ту сврху – pfmdijalog@mfin.gov.rs.

Нажалост, цивилни сектор није у довољној мери развијен у области управљања јавним финансијама што последично доводи до тога да се овим путем добије мали број коментара и сугестија које квалитативно доприносе унапређењу документа.

Значајну подршку у овом процесу, као и до сада, обезбедили су СИГМА и пројекат Немачке организације за међународну сарадњу (ГИЗ) „Реформа јавних финансија - Финансирање Агенде 2030“.

Реформа јавних финансија је један од кључних стубова Реформе јавне управе (РЈУ) у Републици Србији и, као таква, уграђена је у Стратегију РЈУ и Акционе планове за спровођење Стратегије РЈУ за периоде 2015-2017. и 2018-2020. године. Кључне активности у областима планирања и припреме буџета, финансијске контроле и јавних набавки су даље дефинисане у трећем посебном циљу Акционог плана за спровођење СРЈУ, који је Влада Републике Србије усвојила у марту 2018. године. Садашњи Програм допуњује Стратегију РЈУ детаљно описаним посебним циљевима и активностима, дефинисаним у оквиру стубова управљања јавним финансијама, док у исто време представља засебну активност из Акционог плана за спровођење РЈУ.

Посебна група за реформу јавне управе формирана у склопу праћења примене Споразума о стабилизацији и придруживању, којом копредседавају Европска комисија и Министарство државне управе и локалне самоуправе Републике Србије, наставиће да служи као одговарајући инструмент комуникације, координације и извештавања о реформи управљања јавним финансијама. Напредак у области реформе јавних финансија прати се и кроз имплементацију ИПА инструмента „Секторска буџетска подршка“.

Стратегија реформе управљања јавним финансијама је у већини подобласти управљања јавним финансијама подржана детаљнијим планским документима које су израдили одговарајући надлежни органи, као што је Програм трансформације Пореске управе, Стратегија за решавање и спречавање доцњи, Национална стратегија за борбу против корупције, Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији, Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, Стратегија за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ у Републици Србији за период од 2017-2020. године, итд. Ради свеобухватног приступа и због значаја екстерне ревизије у управљању јавним финансијама, реформе у тој области су обухваћене и у овом документу. Приликом имплементације и ревизије ПРУЈФ, посебна пажња посвећена је међусобној повезаности и комплементарности ових стратешких докумената, али и обавезама у процесу приступања и придруживања ЕУ.

Укратко, ПРУЈФ представља израз опредељености Владе Републике Србије да спроведе свеобухватни скуп међусобно повезаних и временски усклађених реформи у области управљања јавним финансијама у најширем смислу, које све имају за циљ повећање одговорности, обезбеђивање доброг финансијског управљања и добре управе, кроз побољшање ефикасности и делотворности управљања јавним ресурсима у Републици Србији, како би се утабао пут за несметани прелазак у јавни административни оквир ЕУ.

1.2. СУМАРНИ ПРИКАЗ СТАЊА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА И КЉУЧНИХ ИЗАЗОВА

Постојећи ПРУЈФ 2016-2020. артикулише реформске мере, резултате и активности које су проистекле из претходно израђених анализа неусклађености управљања јавним финансијама у Републици Србији, као што су анализе које је спровела Европска комисија током процеса скрининга у преговорима о приступању у периоду од 2013. до 2015. године у оквиру релевантних преговарачких поглавља, Извештаја СИГМА о управљању јавним финансијама за 2015. годину, Извештаја ММФ-а о процени фискалних ризика, извештавању и припреми буџета из 2015. године, као и *PEFA* оцене из 2015. године. Препознати недостаци система управљања јавним финансијама, сва релеванта национална стратешка документа и релевантност за испуњавање захтева за приступање ЕУ су били основни критеријуми одабира мера за постојећи Програм од 2016-2020. године. Усвајањем ПРУЈФ 2016-2020. у децембру 2015. године, Србија је поставила валидан оквир за реформу управљања јавним финансијама који обухвата све релевантне подсистеме. ПРУЈФ је обезбедио одговарајући оквир за унапређење управљања јавним финансијама, што је потврђено у различитим међународним изворима који су, такође, коришћени приликом припреме унапређења ПРУЈФ, и то: СИГМА извештај из 2017. године¹⁰, ММФ-ов седми и осми преглед, септембар¹¹ и децембар¹² 2017. и Извештај Европске комисије (Извештај о напретку за Републику Србију)¹³.

Новим Акционим планом ПРУЈФ за период од јула 2019-2020, чланови Радне групе за израду, праћење и извештавање о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама су, на основу детаљне анализе постигнутих резултата у претходне две године спровођења ПРУЈФ, израдили предлог циљева и активности које ће у наредном периоду додатно унапредити управљање јавним финансијама у Републици Србији. Такође, при изради новог АП посебна пажња је посвећена адекватној формулацији индикатора, реалнијој процени временских рокова и равномерном распореду активности, као и прецизној и поузданој процени додатних финансијских средстава, односно неопходних средстава за реализацију свих предвиђених активности из различитих извора.

Реформе у ПРУЈФ 2016-2020. структуриране су у шест ширих стубова. Имајући у виду да су сви планирани резултати у оквиру првог стуба, који се односи на одрживи средњорочни макро-фискални и буџетски оквир, остварени у зацртаним роковима, и да у наредном периоду од годину и по дана нису предвиђене посебне реформске мере у овој

¹⁰ *The Principles of Public Administration*, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

¹¹ *IMF Staff Concludes Visit to Serbia*, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/09/19/pr17358-imf-staff-concludes-visit-to-serbia>

¹² *IMF Executive Board Completes the Eighth Review of Serbia's Stand-By Arrangement*, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/12/20/pr17515-eighth-review-of-serbia-stand-by-arrangement>

¹³ Извештај за 2018. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Саопштење о политици проширења ЕУ за 2018. годину, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

области, одлучено је да у ревидираном Програму овај стуб буде изузет, тако да се АП ПРУЈФ за период јули 2019 – децембар 2020. године заснива на пет стубова.

Одрживи средњорочни макро-фискални и буџетски оквир: Макроекономске и фискалне пројекције, као и анализа ризика, које је спроводило Министарство финансија у протеклом периоду, ММФ и СИГМА су оценили као кредибилне и поуздане.¹⁴ У извештају СИГМА, оцена, која је дата за јачину средњорочног буџетског оквира, је 4 и представља значајно побољшање у односу на 2015. годину када је износила 2. Уз помоћ мера фискалне консолидације и структурних реформи, Влада Републике Србије успоставила је стабилне јавне финансије, као и стабилно макроекономско окружење. Мере фискалне консолидације су потпомогнуте трогодишњим аранжманом из предострожности са ММФ-ом, који је Србија успешно завршила у фебруару 2018. године. Програм је оцењен веома позитивно, како у погледу свеобухватности, тако и фискалног и монетарног учинка који је константно превазилазио очекивања. Фискална кретања током 2018. године су боља од планираних, при чему је суфицит је на крају 2018. године износио 32,2 милијарде динара. Влада Србије склопила је нови програм са ММФ-ом под називом „Инструмент координације политика“ који има саветодавни и развојни карактер, не захтева финансијску подршку и оријентисан је ка структурним реформама.

Планирање и буџетирање јавних расхода: Током претходне две године, Министарство финансија је уложило значајне напоре у побољшање квалитета и транспарентности буџетског процеса. Као најбитнији напредак може се издвојити увођење програмског буџета, развој праћења и извештавања о учинку дефинисаних програма, повећана покривеност државног буџета и буџетске документације кроз укључење пројектних зајмова у Закон о буџету за 2017. годину. Велики инфраструктурни пројекти су интегрисани у буџет Републике Србије, што га чини свеобухватнијим и транспарентнијим, Буџетски информациони систем (БИС) је развијен и омогућава лакше и ефикасније уношење финансијских планова, као и једноставнији процес анализе и обједињавања финансијских планова буџетских корисника. Транспарентност је унапређена кроз увођење правне обавезе за објаву информација о буџетском програму, као и извештаја о учинку од стране буџетских корисника, Влада је 27. јуна 2017. године усвојила Уредбу о садржају, начину припреме и процене, као и о праћењу спровођења и извештавању о спровођењу капиталних пројеката, док је Народна скупштина усвојила Закон о планском систему Републике Србије, 19. априла 2018. године.

Закон о планском систему РС донет је првенствено због потребе да се успостави ефикасан, транспарентан, координисан и реалистичан систем планирања Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, који покрива све кључне аспекте социјалне и економске развојне политике и регионалног и просторног развоја, уз оптимално коришћење буџетских средстава, обезбеђење одрживог раста и развоја Републике Србије, укључујући аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и ефикасно спровођење процеса приступања Европској унији, посебно у контексту захтева који проистичу из Преговарачких поглавља 17 – „Економска и монетарна политика“ и 22 – „Регионална политика и координација структурних инструмената“.

¹⁴ *The Principles of Public Administration*, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf> стр. 129.

Влада је 31. јануара 2019. године усвојила Уредбу о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, док је Уредба о методологији за израду средњорочних планова усвојена 7. фебруара 2019. године. Обе Уредбе примењују се од 16. фебруара 2019. године. Обвезници средњорочног планирања дужни су да почну израду средњорочног плана у складу са Законом о планском систему РС почев од средњорочног плана за 2020. годину. Усклађеност средњорочних планова са Уредбом о методологији за израду средњорочних планова представља и један од индикатора за исплату варијабилне трансхе у оквиру Секторске буџетске подршке у области реформе јавне управе.

Један од идентификованих изазова и приоритета је свакако даље унапређење управљања јавним инвестицијама. Влада Републике Србије је 25. априла 2019. године основала Комисију за управљање капиталним пројектима, а почетком јула 2019. године усвојена је јединствена Методологија за управљање капиталним пројектима, на основу које је 18. јула 2019. године Влада усвојила нову Уредбу о управљању капиталним пројектима у Републици Србији¹⁵. У наредном периоду, неопходно је израдити пратеће Правилнике које ће ближе уредити начин функционисања нових механизма у домену управљања капиталним пројектима.

Такође, у наредном периоду, радиће се на спровођењу адекватне анализе о учинку свих буџетских програма. Наиме, неопходно је додатно уредити коришћење информација из Извештаја о учинку програма, како би се одлуке о трошењу буџетских средстава доносиле у складу са постигнутим резултатима. Овим би се побољшало планирање буџета и јавних политика на основу праћења и извештавања о учинку програма, што је у складу са кључним препорукама СИГМА извештаја за унапређење транспарентности и свеобухватности буџетског извештавања.

Ефикасно и делотворно извршење буџета: Повећање прихода је једна од најважнијих мера фискалне консолидације Владе РС која је у претходном периоду дала одличне резултате. Наиме, остварени су већи непорески приходи, већи приход од ПДВ-а, већа наплата пореза на доходак и на добит, као и приход од акциза при чему су највећи допринос бољој реализацији дали приходи од наплате пореза на добит. Порез на добит је у 2017. години премашио план за чак 30,8%, пре свега као резултат раста профитабилности привреде.¹⁶ Циљана вредност наплате пореза у 2017. години је премашила задати показатељ од 87%, и остварена вредност у 2017. години је чак 96%. У претходној години се у државни буџет слило више од 586 милијарди динара захваљујући раду Управе царина, што је за 10,47 одсто више новца него 2017. године, када је наплата прихода, које прикупља Управа царина, износила 11,17% као проценат БДП-а.

Крајем 2017. године, усвојене су измене и допуне Правилника о систему извршења буџета Републике Србије.¹⁷ Значајни реформски кораци предузети су у Управи за трезор, од којих се посебно истиче успостављање Централног регистра фактура, који је допринео ефикаснијем праћењу неизмирених обавеза и побољшању планирања и

¹⁵ Службени гласник РС", број 51 од 19. јула 2019.

¹⁶ Фискалана стратегија РС за 2019.годину,

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/FISKALNA%20STRATEGIJA%20ZA%202019.pdf>

¹⁷ Правилник о систему извршења буџета Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 83/2010, 53/2012, 20/2014, 88/2016 и 110/2017) – незванично пречишћен текст редакције Службеног гласника, <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13459>

управљања јавним средствима. Тиме је унапређен систем праћења и спровођења надзора над измиривањем обавеза субјеката јавног сектора у роковима прописаним Законом.

Влада Србије је у претрходном периоду успешно реструктурирала јавни дуг Републике Србије. Путања јавног дуга Републике Србије преокренута је од 2016. године и, према подацима, удео јавног дуга централног нивоа власти у БДП је снижен на 53.8% у децембру 2018. године. Потребно је додатно радити на развоју тржишта хартија од вредности на локалном нивоу, увођењем система примарних дилера. Осим тога, предстоји даље унапређење софтвера за управљање јавним дугом, уз развој и примену методологије за спровођење анализе дугорочне одрживости јавног дуга.

Усвајање новог Закона о јавним набавкама очекује се током 2019. године. Правни оквир је начелно усклађен са правним тековинама ЕУ, а усвајање планираних подзаконских аката и израда пратеће документације доведиће до даљег усклађивања са директивама ЕУ у овој области.¹⁸ Припрема и усвајање Стратегије за развој система јавних набавки 2019-2023. године ће се спровести у наредном периоду.

Управа за дуван није била укључена у Програм реформе управљања јавним финансијама који је усвојен 2015. године, али је оцењено, узимајући у обзир надлежност Управе, да треба да постане саставни део ревидираног Програма и пратећег Акционог плана.

Делотворна финансијска контрола: Да би се успоставиле делотворније, ефикасније и економичније процедуре, Влада Републике Србије је усвојила Стратегију развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017 – 2020. године у мају 2017. године и пратећи Акциони план за период 2017-2018. године. У априлу 2019. године, усвојен је Акциони план за период 2019-2020. СИГМА извештајем је потврђен напредак у овој области и оцењен са оценом 3/5 у 2017. години у односу на оцену 2/5 у 2015. години.¹⁹ Напредак је потврђен и Извештајем о напретку Европске комисије за 2018. годину, али се наводи да је потребно даље развити стратешки приступ ИФКЈ-а у јавном сектору, са фокусом на управљачку одговорност. Потребно је даље радити на изради стратешког документа који дефинише и објашњава национални приступ спровођења управљачке одговорности, расподелу ресурса, извештавање о постизању циљева и финансијско управљање. У исто време, треба предузети неопходне мере како би се осигурало да систем за откривање неправилности функционише у пракси, како за фондове ЕУ, тако и за државни буџет.²⁰

Рачуноводство у јавном сектору: У складу са проценом и сугестијама које су дали СИГМА експерти, прелазак на обрачунско рачуноводство захтева дугорочни период и изградњу адекватне полазне основе. Како би се обезбедио правилан след реформе

¹⁸ Закон је достаљен током јануара 2019. године Европској Комисији на мишљење

¹⁹ *The Principles of Public Administration*, <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf> стр.132 и Извештај за 2018. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона Саопштење о политици проширења ЕУ за 2018. годину, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

²⁰ Извештај за 2018. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона Саопштење о политици проширења ЕУ за 2018. годину, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

рачуноводства и да би резултати те реформе били адекватни, потребно је најпре ојачати систем рачуноводства који је заснован на готовинској основи у складу са *IPSAS* стандардима, као полазној основи. Сходно наведеном, потребно је израдити нови и детаљан Акциони план којим би се примена обрачунског рачуноводства одложила и ставила у реалне оквире. Сходно овој чињеници, неопходно је целокупан фокус у наредном периоду усмерити ка унапређењу и стабилности постојећег система рачуноводства заснованог на *IPSAS*-у за готовинску основу. Имајући у виду изнето, као и тренутно стање целокупног система рачуноводства, јасно је да је у Управи за трезор и код корисника јавних средстава, потребно изменити активности и рокове у оквиру ове мере.

Ограничено познавање *IPSAS* стандарда у Србији може бити препрека при усклађивању са њима. Потенцијални дугорочни изазов је капацитет запослених да савлада и примени нове стандарде. Мањак квалификованог стручног кадра може представљати препреку за унапређење рачуноводства у Републици Србији и субјектима под њеном контролом. Због тога су у наредном периоду потребне континуиране обуке и побољшање нивоа вештина државних рачуновођа.

Екстерни надзор над јавним финансијама: Државна ревизорска институција (ДРИ) континуирано унапређује квалитет свог ревизорског рада. Сектор за методологију ревизије и контролу квалитета је ојачан и усвојен је низ интерних аката. ДРИ је успоставила интерне процедуре за праћење примене препорука за ревизију. Годишњи извештај о раду ДРИ се разматра у оквиру надлежног скупштинског одбора. Активности ДРИ у наредном периоду биће усмерене ка даљем, континуираном унапређењу поступака ревизије, управљању људским ресурсима и јачању утицаја ДРИ кроз унапређење системског праћења споровођења препорука и комуникацију, што је уједно у складу са Стратешким планом ДРИ за период 2019 – 2023. године.

У овом споровођењу ПРУЈФ утврђени су преостали недостаци у оквиру стуба пет. Препозната је неопходност даљег развоја контролне функције Одбора за финансије, буџет и контролу коришћења јавних средстава Народне скупштине. У даљем раду планирано је одржавање седница Пододбора и Одбора на којима ће бити разматрани извештаји ДРИ о обављеним ревизијама уз присуство представника субјеката ревизије и, по потреби, представника других релевантних органа, организација и институција. Такође, ради повећања нивоа знања народних посланика и ради њиховог оспособљавања да квалитетније разматрају извештаје ДРИ, планирано је формирање Експертске групе која би пружала стручну подршку народним посланицима.

1.3. КЉУЧНИ ЦИЉЕВИ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

Србија управља својим јавним финансијама на начин који обезбеђује фискалну и макро-економску стабилност, делотворно финансирање приоритета националних политика, транспарентност јавних финансија и ефикасну контролу над јавном потрошњом.

Општи циљ Програма реформе управљања јавним финансијама је да оствари одрживи буџет са смањеним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама Владе.

Мере управљања јавним финансијама су дефинисане са циљем да се унапреди транспарентност и одговорност и ојача сарадња између Министарства финансија, ресорних министарстава и свих других заинтересованих страна и отклоне сви ограничавајући фактори у буџетском циклусу.

Дугорочно, сврха ПРУЈФ је постизање следећих специфичних циљева:

- ✓ Ојачани систем и капацитети средњорочног буџетског планирања;
- ✓ Одржавање довољне ликвидности у циљу постизања делотворног управљања јавним средствима кроз балансирано прикупљање прихода, ефикасне јавне набавке и адекватно управљање јавним дугом;
- ✓ Побољшање система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у складу са међународним стандардима и принципима²¹ у циљу подршке процесу приступања ЕУ;
- ✓ Делотворна финансијска контрола ЕУ средстава како би се испунили критеријуми пуноправног чланства у ЕУ;
- ✓ Делотворна финансијска контрола буџета Републике Србије;
- ✓ Побољшање постојећих рачуноводствених капацитета у јавном сектору;
- ✓ Побољшано управљање јавним средствима на одговоран, економичан, ефикасан, делотворан и транспарентан начин.

Акциони план Програма реформе управљања јавним финансијама у периоду од јула 2019. до децембра 2020. године обухвата пет ширих области деловања/стубова:

- I. Планирање и буџетирање јавних расхода;
- II. Ефикасно и делотворно извршење буџета;
- III. Делотворна финансијска контрола;
- IV. Рачуноводство у јавном сектору и
- V. Екстерни надзор јавних финансија.

²¹ INTOSAI за ИП и КОСО за ФУК

За сваки стуб у Акционом плану дефинисани су посебни циљеви, показатељи учинка, мере, активности, рокови, додатни трошкови и институције надлежне за његову реализацију. Зрелост мера, укључујући и ниво институционалних и административних капацитета, као и њихова релевантност у контексту приступања ЕУ, били су основни критеријуми одабира. Посебна пажња је посвећена редоследу реформских мера и активности, њиховом временском распореду, пажљивом формулисању индикатора и израчунавању трошкова реформе, како би се обезбедила пуна и правовремена имплементација Акционог плана.

Важно је истаћи да је Програм реформе управљања јавним финансијама припремљен 2015. године, пре припреме и усвајања Закона о планском систему. Самим тим, Програм има пет стубова, који прате све фазе буџетског циклуса. Због чињенице да је Програм конципиран још 2015. године, али и због своје комплексности и уобичајене структуре какву Програм реформе управљања јавним финансијама треба да има, није могуће ограничити документ само на три специфична циља. Из тог разлога је потребно разумети и прихватити специфичност структуре програма, а у светлу испуњавања услова прописаних Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржаја појединачних докумената јавних политика.

Назив стуба	Надлежност
I. Планирање и буџетирање јавних расхода	Сектор буџета, Сектор за праћење фискалних ризика
II. Ефикасно и делотворно извршење буџета	Пореска управа, Управа царина, Управа за јавни дуг, Управа за дуван, Управа за јавне набавке
III. Делотворна финансијска контрола	Сектор - Централна јединица за хармонизацију, Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ, Министарство за европске интеграције, Служба за управљање кадровима, Сектор за управљање средствима ЕУ, Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ (АФКОС), Сектор за буџетску инспекцију
IV. Рачуноводство у јавном сектору	Управа за трезор
V. Екстерни надзор јавних финансија	Државна ревизорска институција, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине

2.1. ПЛАНИРАЊЕ И БУЏЕТИРАЊЕ ЈАВНИХ РАСХОДА

ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ОСТВАРЕНИ НАПРЕДАК У ПЕРИОДУ 2016-2018

Посебно значајан напредак у реформи јавних финансија остварен је у побољшању вишегодишњег програмског буџетирања, које је уведено 2015. године за све кориснике буџета, чиме се јавности пружају разумљивије информације о трошењу средстава из буџета. У односу на традиционални линијски буџет, који средства расподељује на бази улазних елемената, програмско буџетирање уз те информације, од буџетских корисника, тражи да подносе информације о својим програмима, активностима и циљевима и у складу с тим се доносе одлуке о додељивању средстава, односно, расподели буџетских средстава. Програмско буџетирање представља додељивање буџетских средстава у складу са учинком односно резултатима институција. Буџет, на тај начин, постаје ефикаснији инструмент управљања јавним финансијама.

Квалитет програмског буџетирања у Србији наставља да расте сваке године захваљујући томе што корисници јавних средстава добијају адекватну обуку и стичу више знања и искуства у овој области. Током протекле две године, Министарство финансија уложило је значајне напоре за унапређење транспарентности и квалитета буџетског процеса. Програмски буџет је уведен 2015. године да би покрио 100% буџетских корисника у буџету Републике Србије и 100% буџетских корисника у Одлуци о буџету јединица локалне самоуправе (ЈЛС)²². Усаглашеност буџетских корисника са Смерницама за припрему програмског буџета, које је издаје Министарство финансија бележи раст: тако да је 2015. године достигао 61%, 2016. године 82%, док је 2018. године достигнуто 87% усаглашености. Осим тога, проценат јединица локалне самоуправе које поштују буџетске структуре расте у поређењу са вредностима од 42,06% од укупног броја (170) ЈЛС из 2015. године на 46,5% током 2016. године и 61,53% током 2017. године, односно 104 града и општине.

Остварени напредак буџетирања је, поред континуираног обучавања буџетских корисника, постигнут захваљујући унапређењу Смерница за припрему програмског буџета²³, унапређењу програмских структура и програмских информација. Осим тога, напредак буџетирања је постигнут захваљујући развијању Методологије за праћење и извештавање о учинку²⁴, увођењу родно одговорног буџетирања у процес припреме и усвајања буџета Републике Србије за 2017. годину, развијању Буџетског информационог система (БИС) за припрему буџета који је креиран ради пружања лакшег и ефикаснијег уношења финансијских планова, као и једноставнијег процеса анализе и обједињавања финансијског плана буџетских корисника. Поред тога, напредак се огледа и у спровођењу обука за припрему и извештавање о програмском буџету; припреми и објављивању Водича кроз грађански буџет Републике Србије, који јавности пружа

²² Мера 3 – Даље спровођење Вишегодишњег програмског буџетирања на свим нивоима власти

²³ Унапређена методологија за припрему годишњег буџета за 2017. годину припремљена је у октобру 2016. године и објављена на интернет страни Министарства финансија. Ово је повезано са показатељем за праћење спровођења Уговора о реформи сектора из ИПА 2015 за Секторску буџетску подршку за РЈУ, <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13474>

²⁴ Упутство за праћење и извештавање о учинку програма, http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/Uputstvo%20za%20pracenje%20i%20izvestavanje%20o%20ucinku_18_5_2017.pdf

довољно информација о структури буџета, као и о начину прикупљања и трошења средстава. Водич кроз грађански буџет објављен је на званичној интернет страници Министарства 2015, 2017, и 2018. године.²⁵ Транспарентност је унапређена кроз увођење правне обавезе за објавом информација о буџетском програму, као и извештаја о учинку од стране буџетских корисника.

Посебно значајно побољшање у овом стубу реформе УЈФ односи се на почетак извештавања заснованог на учинку које је започело 2017. године. Уведена је обавеза праћења и извештавања о учинку програма, која показује ефекте потрошених буџетских средстава.²⁶

У циљу унапређења система управљања јавним политикама Владе кроз успостављање правног и институционалног оквира, Народна скупштина усвојила је 19. априла 2018. године Закон о планском систему Републике Србије²⁷. Закон је ступио на снагу 28. априла 2018. године и примењује се од 29. октобра 2018. године. Законом се уређује управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржина планских докумената које, у складу са својим надлежностима, предлажу, усвајају и спроводе учесници у планском систему. Уређује се и међусобна усклађеност планских докумената, поступак утврђивања и спровођења јавних политика и обавеза извештавања о спровођењу планских докумената, као и сходна примена обавезе спровођења анализе ефеката на прописе и на вредновање учинака тих прописа.

На основу члана 54а став 3. Закона о буџетском систему у јуну 2017. године, усвојена је Уредба о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката („Службени гласник РС“, бр. 63/17). Поменута Уредба је усвојена због унапређења и увођења јединственог механизма који се односи на систематичнију проверу спремности капиталних пројеката за реализацију и њиховог ефикаснијег планирања кроз свеобухватни процес анализе трошкова и користи, селекције и мониторинга с циљем препознавања економски оправданих и стратешки релевантних пројеката. Усвајањем Уредбе, успостављен је главни предуслов за унапређење планирања капиталних пројеката, што је препознато и у Закључној изјави Мисије ММФ-а за 2017. годину, у члану IV „Консултација“.²⁸

ПЛАНИРАНЕ АКТИВНОСТИ У ПЕРИОДУ 2019-2020

Програмски буџет је 2015. године уведен за све буџетске кориснике и променио је методологију буџетског планирања и извештавање о извршењу буџета.

Увођење програмског буџета је процес који се не зауставља само на приказивању трошкова буџетских корисника кроз конкретне програме, програмске активности и пројекте, већ је процес који подразумева константно унапређење свих елемената

²⁵ Грађански водич кроз буџет Републике Србије,

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

²⁶ Упутство за праћење и извештавање о учинку програма,

http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/Uputstvo%20za%20pracenje%20i%20izvestavanje%20o%20ucinku%2018_5_2017.pdf

²⁷ Закон о планском систему, Службени гласник РС бр. 30/18 од 20. априла 2018. године,

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/2386-17%20lat.pdf>

²⁸ *Serbia: Concluding Statement of the Mission for the 2017 Article IV Consultation and the Seventh Review under the Stand-By Arrangement (SBA)*, <http://www.imf.org/en/News/Articles/2017/07/05/mcs652017-serbia-concluding-statement-of-the-mission-for-the-2017-article-iv-consultation>

програмског буџета. Програмски буџет омогућава боље управљање радом државне управе, већу одговорност буџетских корисника, успостављање јачих веза између годишњих буџета, успостављање приоритизације расхода и спровођење јавних политика, као и већу транспарентност потрошње.

Развој праћења и извештавања о учинку програма је надоградња програмског буџета која омогућује буџетским корисницима да користе информације о постигнутим резултатима програма и тиме унапреде делотворност и ефикасност јавне потрошње, као и квалитет јавних услуга. Кључни проблеми, које треба решити у наредном периоду, су како спровести анализе о учинку Програма, како користити информације из Извештаја о учинку Програма да би се донеле одговарајуће одлуке о трошењу буџетских средстава и како побољшати планирање политика и буџета на основу праћења и извештавања о учинку Програма. **Неопходно је побољшати систем ИТ буџета** кроз развој мера за праћење и извештавање о учинку буџетских програма. У циљу побољшања квалитета програмских информација, посебно циљева и индикатора и побољшања извештавања о извршењу буџета, **неопходно је унапредити административне капацитете кроз обуке о припреми програмског буџета и извештавању о учинку.**

Влада Србије је у сарадњи са Светском банком, делегацијом Европске уније и ММФ-ом, на бази најбоље светске праксе и, у тесној сарадњи са осталим министарствима, у току 2019. године, сачинила јединствену Методологију за управљање капиталним пројектима, која је послужила као основ за доношење нове, унапређене Уредбе о управљању капиталним пројектима²⁹ која предвиђа јединствени механизам за управљање и олакшава координацију и селекцију приоритета за финансирање и обезбеђивање извора финансирања. У првој половини 2019. године, успостављена је нова организациона јединица при Министарству финансија која се бави управљањем капиталним пројектима, а, такође, ће бити донети и пратећи Правилници које ће ближе уредити начин функционисања нових механизма у домену управљања капиталним пројектима. Поред побројаних активности, у току је и израда сертификације новог информационог система за управљање капиталним инвестицијама – *PIMIS* за управљање капиталним пројектима.

2.2. ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ЕФИКАСНОГ И ДЕЛОТВОРНОГ ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА

ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ОСТВАРЕНИ НАПРЕДАК У ПЕРИОДУ 2016-2018

У циљу ефикасног и делотворног управљања јавним финансијама, јавна средства би требало трошити на благовремен и предвидив начин. Многи фактори су допринели смањењу ефикасности управљању јавним финансијама, као што су: фискална ограничења, застареле процедуре и недостатак административних капацитета. Иако су предузети кораци како би се обезбедило ефикасније и делотворније управљање јавним

²⁹ Уредба о управљању капиталним пројектима, <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/podzakonski%20akti/2019/Uredba%20o%20upravljanju%20kapitalnim%20projektima.pdf>

финансијама, ПРУЈФ на систематичан и свеобухватан начин обрађује ово питање и даје смернице за ефикасније и делотворније извршење буџета које се постиже:

- побољшањем прикупљања прихода;
- контролом расходне стране буџета и управљања готовином;
- јачањем капацитета за управљање јавним дугом и
- додатним побољшањем законодавног оквира и процедура у области јавних набавки.



Повећање прихода државе је једна од најважнијих мера програма фискалне консолидације који је Влада Републике Србије започела 2014. године, заједно са ширим програмом повезаних структурних реформи. Програм фискалне консолидације је драстично побољшао фискални биланс и свеукупни макроекономски учинак. Фискални дефицити су смањени са 6,6% на крају 2014. године на 3,7% у 2015. години и само 1,3% у 2016. години. У 2017. години, Србија је забележила фискални суфицит раван 1% годишњег БДП-а. У буџету за 2018. годину, планиран је дефицит од 0,6% БДП-а, а Предлог закона о буџету за 2019. годину предвиђа дефицит од 0,4% БДП-а.

Ефикаснија наплата прихода и боља контрола пореских обвезника су донели видљиве резултате и очекује се да ће се овај тренд наставити у предстојећем периоду. Упркос томе што је циљана вредност добровољне наплате пореза у 2017. била 87%, на табели индикатора учинка се може видети да је реализована вредност била у висини од 96%. Током 2017. године, Програм трансформације Пореске управе био је ревидиран и припремљен је Акциони план за период 2018-2023. године. Циљ Програма трансформације Пореске управе је побољшање организационе структуре, пословних процеса и пружања услуга пореским обвезницима. Удружени напори уложени су ради повећања добровољног поштовања пореских прописа кроз промену законодавства, унапређење капацитета и подизање нивоа разумевања. Систем управљања ризицима је

побољшан и настављен је развој интегрисаног система ИТ, са циљем даљег унапређења електронских услуга за пореске обвезнике.

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

1. Унапређење ефикасности и 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.

Акциони план Програма трансформације за период 2018-2023, као и Одлука о основним и споредним активностима Пореске управе усвојени су 5. децембра 2017. године³⁰, чиме се Пореска управа фокусира на основне пореске делатности и на фазу консолидације организационих јединица. Додатно поједностављење и обједињене пореске процедуре, као и побољшање оперативних активности на сузбијању сиве економије треба да допринесу смањењу трошкова у испуњавању пореских обавеза, лакшим и праведнијим условима пословања и побољшању наплате пореза.

Ради успостављања структурираног приступа управљању Пореском управом Републике Србије, формирана су и оперативно раде три Одбора:

1. Одбор за управљање и надгледање пословања Пореске управе,
2. Одбор за управљање ризиком по Плану поштовања прописа и
3. Одбор за спровођење Програма трансформације.

У августу 2017. године, формализовано је Одељење за стратешке ризике и Сектор за пружање услуга пореским обвезницима и едукацију. Број организационих јединица филијала и експозитура је смањен за 100 прошле године, са 178 на 78, док је тај број ове године редукован на 37. До 1. јула 2019. године, обједињене су основне пореске функције у мањи број организационих јединица, а након тога ће уследити наставак процеса консолидације до 2023. године.

Основан је посебан Сектор Пореске управе који је у функцији пружања услуга пореским обвезницима. Очекује се да ће овај прелазак са „традиционалног модела“, заснованог на контроли поштовања прописа на клијентелистички оријентисан приступ, пореским обвезницима олакшати, поједноставити и појефтинити испуњење пореске обавезе. У 2017. години, у 37 филијала оформљен је шалтер под називом „Ваш порезник“ чија је основна сврха помоћ и пружање услуга пореском обвезнику.

Прва фаза консолидације и свођења пословне мреже на 37 филијала, које прати раздавајање основних од споредних активности, је завршена, а у складу са Програмом трансформације Пореске управе 2015-2020, Акционим планом програма трансформације Пореске управе за период 2018-2023, као и препорукама из документа Убрзање реформе Пореске администрације из октобра 2018. године.

Формирана су три нова сектора у Централни Пореске управе и то Сектор за издвојене активности, Сектор за пореско рачуноводство, Сектор за утврђивање порекла имовине

³⁰ Закључак Владе РС 05 Број:021-12037/2017

и посебног пореза, као и Одељење за међународну сарадњу и координацију послова европских интеграција. Функције људских, материјалних ресурса, ИКТ, пружања услуга пореским обвезницима и пореског рачуноводства обављаће се централизовано са територијалном дистрибуцијом која прати организацију основних и издвојених активности.

У оквиру Програма трансформације, планирано је да се спроведе анализа радних процедура и стандардних оперативних поступака пореских инспектора. То ће омогућити проверу да ли су њихове функције и прерогативи јасни, чиме се смањују својеволне одлуке³¹. Поред тога, припрема нацрта методолошког приручника за евидентирање промета коришћењем фискалних каса довело је до смањења својеволјних одлука. План за поштовање пореских прописа за 2017., као и 2018. годину је припремљен у складу са *OECD* моделом управљања ризицима у вези са поштовањем прописа.

Европска комисија је у Извештају о напретку за 2018. годину, у оквиру Преговарачког поглавља 16 – „Опорезивање“, закључила је да је Република Србија умерено припремљена у области опорезивања.

Управа царина (УЦ) је важан елемент система наплате прихода и система УЈФ, као управни орган у саставу Министарства финансија. У току је модернизација Управе царина у неколико важних области, укључујући управљање ризицима, унапређење мера против корупције, модернизацију Царинске лабораторије, као и јачање капацитета за успостављање система управљања традиционалним сопственим средствима ЕУ.

Тачније од 2016. године, Управа царина прати активност унапређења мера за борбу против корупције кроз Преговарачко поглавље 23 - „Правосуђе и основна права“, које је отворено у јулу 2016. године. Спроведена је анализа ризика на корупцију правног оквира царинског система и успостављена је сарадња са Криминалистичко-полицијском академијом у области обука. Одржан је сет обука за царинске службенике Одељења за унутрашњу контролу на тему „Методи истраге корупције у царини“ уз подршку немачке организације за међународну сарадњу ГИЗ и пројекта Реформе јавних финансија. Ради реализације активности из Акционог плана за Преговарачко поглавље 24 – „Правда, слобода и безбедност“, у децембру 2017. године, закључен је Споразум о сарадњи у области превенције и сузбијања корупције на граници између Републичког јавног тужилаштва, Министарства унутрашњих послова и Министарства финансија. У октобру 2018. године, у организацији Министарства унутрашњих послова - Сектор унутрашње контроле, одржана је Обука за спровођење анализе ризика од корупције, којој је присуствовао и један службеник из Одељења за унутрашњу контролу Управе царина. Одељење за унутрашњу контролу Управе царина је новом законском регулативом (Закон о царинској служби) добило законски основ за повећање надлежности и унапређење и јачање капацитета нарочито кроз обуке службеника. Јачање интегритета, антикоруптивне политике и превентивних мера део су стратешког опредељења, Плана развоја Царинске службе до 2020. године, који ће се реализовати развојем административних капацитета и промовисањем политике за борбу против корупције, која одражава професионалну, етичку и транспарентну царинску службу.

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

³¹ Објављена је контролна листа на: <http://www.purs.gov.rs/aktuelnosti/Ostalo/3525/inspekcijski-nadzor---kontrolne-liste.html>

развоја царинске службе РС.³² У децембру 2018. године, усвојени су најважнији прописи за функционисање царинске службе, Царински закон и Закон о царинској служби³³. Управа царина је једна од неколико одговорних институција за спровођење Владине Стратегије интегрисаног управљања границом од 2017-2020. године која је усвојена у фебруару 2017. године. Општи циљ Стратегије је ефикасно и ефективно интегрисно управљање границом уз јачање сарадње на свим нивоима и јачање административних, инфраструктурних и техничких капацитета граничних служби.

Први посебни циљ ове Стратегије односи се на граничну контролу у оквиру које ће се јачати постојећи системи анализе ризика, успоставиће се заједничке анализе ризика и наставиће се спровођење антикоруптивних мера. Неке од планираних активности су припрема и спровођење заједничких тренинга на подручју сузбијања свих облика коруптивног понашања, израда Заједничког плана деловања свих граничних служби за спречавање корупције запослених, формирање заједничких истражних тимова за борбу против корупције на граници и сл.

Током 2018. године, формирана је Оперативна група за праћење и спровођење Стратегије и Акционог плана за интегрисано управљање границом и Секторски реформски уговор, Радна група за израду Заједничке анализе ризика за све службе, као и Подгрупе на регионалном нивоу, као и Радна група за обуке свих служби у систему Интегрисаног управљања границом.

Усвојен је заједнички модел анализе ризика служби и предвиђена је размена информација раног упозорења и криминалистичко-обавештајних информација. Након разматрања текста Плана превенције од стране мулти-ресорне Радне групе за Процену ризика од коруптивног понашања, усвојен је документ који садржи План превенције коруптивног понашања свих институција укључених у интегрисано управљање границом.

Такође, у току 2015. године, у Управи царина започета је имплементација новог Националног транзитног поступка по правилима Заједничког транзитног поступка ЕУ. У циљу усмеравања контрола на највише ризике у транзиту примењује се апликација за аутоматску евалуацију ризика и оријентацију контрола *ERIAN*³⁴. У односу на претходни систем управљања ризиком, нови систем има значајно боље карактеристике и то због прецизнијег и адекватнијег уочавања високоризичних пошиљки, као и начина саопштавања информација о ризику. У току је примена система *ERIAN* (Систем управљања анализом ризика). Систем *ERIAN* за контролу транзитних процедура националног (НТ) и заједничког транзита (Т1, Т2, Т-), спроведен кроз НЦТС (Нови компјутеризовани транзитни систем), успостављен је од фебруара 2016. године. У септембру 2017. године, Управа царина је започела активности на стварању услова за имплементацију европских стандарда и процедура које се односе на аутоматизовани систем увоза и извоза (АИС/АЕС), као и на систем управљања царинским одлукама. Кроз техничку помоћ ЕУ, Управа царина ће унапредити административне и оперативне

³² План развоја царинске службе Републике Србије за период 2017 – 2020. године и Акциони план за његово спровођење, <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13484>

³³ Закон о царинској служби („Службени гласник РС“, бр. 95 од 08. децембра 2018. год.), <https://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=14153>

³⁴ *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

капацитете. Пројекат „Техничка помоћ за изградњу институционалног оквира за имплементацију АИС/АЕС“ предвиђен је да траје до краја 2019. године. Започет пројекат увођења аутоматизованих увозних и извозних система је претпоставка и основ за интеграцију *ERIAN*-а на АИС&АЕС и припадајуће контролне системе. Ступио је на снагу „Додатни протокол 5“ о олакшавању трговине између чланица ЦЕФТА у 2018. години.

У децембру 2017. године је завршен пројекат „Стварање услова за јачање капацитета лабораторије Управе царина Републике Србије“.

Резултати овог пројекта су препоруке које представљају полазну основу за све наредне кораке у процесу модернизације Царинске лабораторије. Уз помоћ пројекта „Стварање услова за јачање капацитета Царинске лабораторије“ припремљени су: нацрт Акционог плана са активностима које треба спровести у будућности (правни оквир Царинске лабораторије, организациона и функционална структура, потребна инфраструктура, потребна набавка опреме и обука запослених) и дефинисање захтева за будући простор Царинске лабораторије.

У 2018. години, 10 кандидата запослених у Царинској лабораторији успешно је прошло обуку која се односи на упознавање са захтевима стандарда за рад у лабораторији (стандард СРПС ИСО/ИЕЦ 17025:2006).

Европска комисија је у Извештају о напретку за 2018. годину, у оквиру преговарачког поглавља 29 – „Царинска унија“, констатовала да је Србија на добром нивоу припремљености у области царинске уније и да је извршен напредак учињен поједностављивањем неких царинских поступака. Током следеће године, Србија треба пре свега да: додатно надогради царински систем обраде укључивањем управљања ризиком и додатно унапреди ИТ систем царинске службе тако да се омогући његова интеграција у систем ЕУ.³⁵

У претходном периоду, спроведено је јачање капацитета Управе царина за учешће у припреми преговарачке позиције за Преговарачко поглавље 33 – „Финансијске и буџетске одредбе“ и то кроз: једну *TAIEX* радионицу на тему „Успостављање система традиционалних сопствених средстава“ и радионицу на којој је приказано искуство Републике Хрватске у процесу прилагођавања у увођењу система након приступања Европској унији која је организована уз техничку помоћ ГИЗ-а и експерата Хрватске царинске администрације. Такође, уз исту помоћ и експертизу, Управа царина је успешно спровела израду Анекса Упитника који се односи на процену способности Републике Србије да испуни административне услове у области сопствених средстава ЕУ. Директор Управе царина је у 2018. години успоставио Техничку радну групу за спровођење обавеза из Поглавља 33.

Дугорочни циљ одржање високог нивоа наплате буџетских прихода подразумева даљи развој службе, као и дугорочну сарадњу са приватним сектором. Значај ових активности

³⁵ Извештај за 2018. годину који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона саопштење о политици проширења ЕУ за 2018. годину, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf), стр. 92

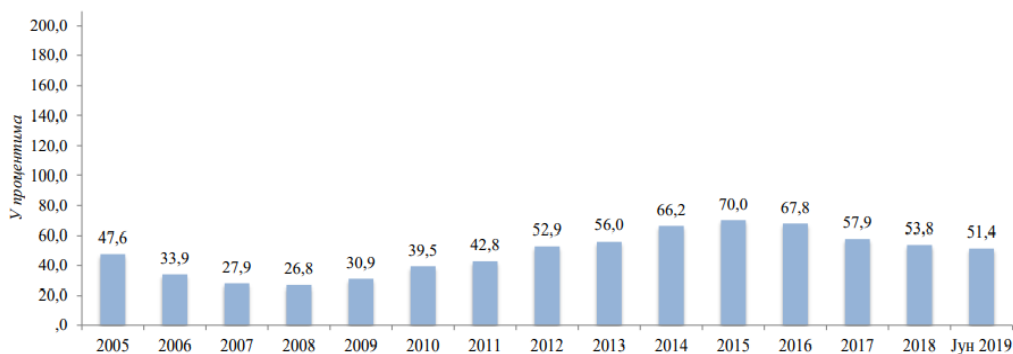
посебно је велики у области царинске политике, поготово уколико је значајно увећање наплате прихода које прикупља царинска служба резултат бољег рада службе (у 2018. години, у буџет Србије у плаћено 64,7% више средства у односу на 2013. годину). Као показатељ позитивних резултата Управе царина, може се узети и забележени раст учешћа царинских дажбина укупно распоређеним приходима Буџета РС (са 42,7% у 2016. на 49,9% у 2018. години). У 2018. години, Управа царина је једна од институција која је увела могућност инстант плаћања дажбина. У наредном периоду планира се унапређење процеса обезбеђења царинског дуга и даље усаглашавање са најбољом праксом царинских администрација Европске уније.

Управа за дуван је образована 2005. године Законом о дувану, као орган у саставу Министарства финансија. На захтев привредних субјеката, Управа утврђује испуњеност услова за обављање делатности производње обраде и прераде дувана и увоза и извоза дувана обрађеног и прерађеног дувана. Надлежна је за издавање дозвола за обављање ових делатности, вођење евиденције у вези са производњом, обрадом, прерадом и прометом дувана, обрађеног дувана и прерађеног дувана, као и производњом и прометом дуванских производа. Управа за дуван није била укључена у Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020, који је усвојен 2015. године, али је оцењено, а узимајући у обзир надлежност Управе, да треба да буде саставни део ревидираног Програма и пратећег Акционог плана. Детаљи унапређења административних капацитета и успостављање нових софтверских решења и њихов допринос процесу реформи УЈФ описан је у наставку (планиране активности за период 2019-2020).

Пућања **јавног дуга** Републике Србије преокренута је од 2016. године и, према прелиминарним подацима, удео јавног дуга централног нивоа власти у БДП-у је снижен на 51.4% у јуну 2019. године, тиме доприневши целокупној стабилизацији јавних финансија.

Учешће јавног дуга у бруто домаћем производу Републике Србије: централни ниво власти

Јавни дуг РС/БДП (%)	ГОДИНА														
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Јун 2019
	47,6	33,9	27,9	26,8	30,9	39,5	42,8	52,9	56,0	66,2	70,0	67,8	57,9	53,8	51,4



*У складу са ревидираним БДП подацима за период 2005-2017. које је објавио РЗС.

Учешће јавног дуга у БДП-у РС: централни ниво власти

Агенција за оцену кредитног рејтинга „*Standard and Poor's*“ потврдила је оцену кредитног рејтинга Републике Србије на нивоу *BB*, уз унапређење изгледа са стабилног на позитивни, што значи да би кредитни рејтинг могао бити увећан на *BB+* у наредних 12 месеци.

Позитивни изгледи за унапређење кредитног рејтинга уједно су и одраз континуираног смањења јавног дуга. Током протеклих неколико година, Влада је преокренула растућу путању јавног дуга. Само у 2017. години, јавни дуг према БДП-у је пао за око 10 процентних поена. Тренд смањења јавног дуга у БДП-у настављен је и у 2018. години и учешће јавног дуга централног нивоа власти у БДП-у је на крају јуна 2019. године износило 51.4%, што је за око 16.4 процентна поена мање у односу на 2016. годину.

Фискалне реформе су довеле до стабилних јавних финансија и даље смањење јавног дуга очекује се наставком спровођења започетих реформи. Један од главних циљева у наредном периоду је смањење јавног дуга испод 50% БДП-а.

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

Како би се наставило успешно управљање јавним дугом, Управа за јавни дуг (УЈД) је препознала важност континуиране изградње капацитета кроз обуке и развој софтвера. Током протекле три године, капацитети Управе за јавни дуг побољшани су јачањем људских капацитета, учењем на основу искуства најбољих пракси, а почетни кораци, који су спроведени, односе се на увођење нове методологије за праћење ризика и софтвера за управљање јавним дугом.

Од 2015. године, ради се на унапређењу правног оквира, административних капацитета и информационих система. У току је израда методологије прилагођене за спровођење дугорочних анализа одрживости јавног дуга. Примена нове методологије додатно ће побољшати рад УЈД, имајући у виду да УЈД тренутно користи стандардне *MTDS* и *DSA*³⁶ моделе за анализу дуга.

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

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

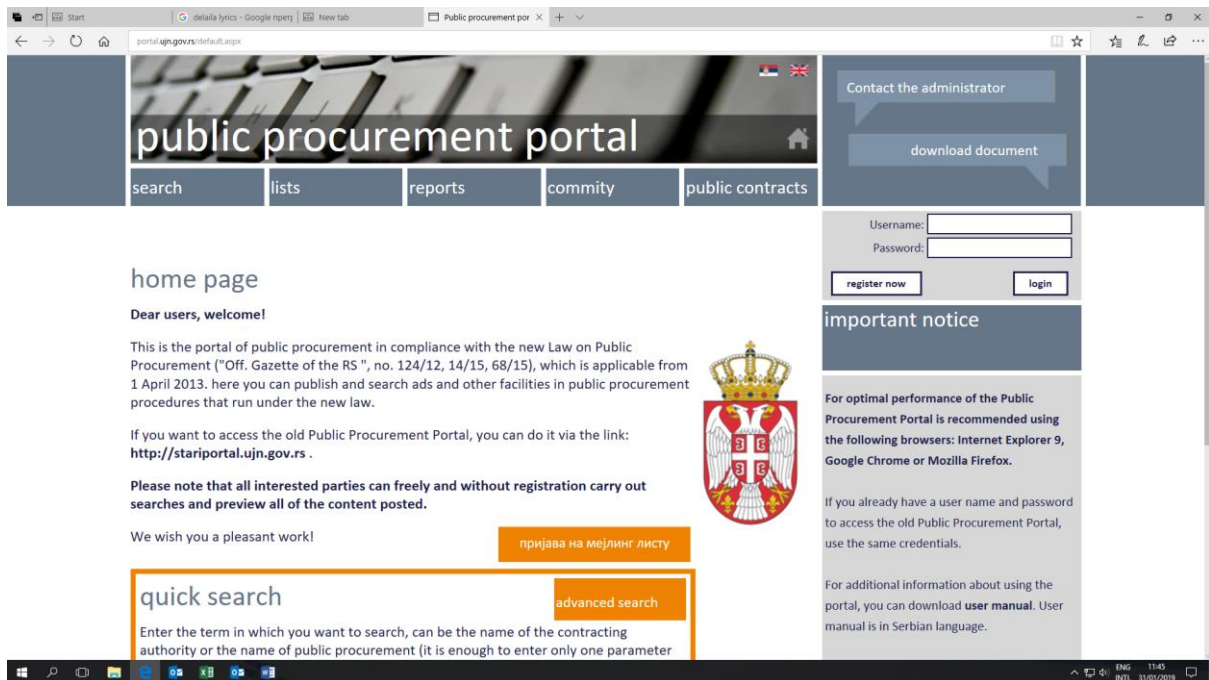
Управа за јавне набавке је основана као посебна организација са мандатом за успостављање доброг система набавки и израду процедура које ће обезбедити да се јавна средства троше ефикасно и транспарентно и тиме се надовезује на опште напоре Владе да смањи корупцију. Стратегија развоја јавних набавки 2014 – 2018.³⁷ служила је као одговарајући стратешки оквир за развој система јавних набавки у претходном периоду.

Закон о јавним набавкама, који је ступио на снагу 1. априла 2013. године, представља огроман корак ка приближавању система јавних набавки међународним стандардима у тој области и, што је још важније, корак напред у правцу усклађивања са Директивом ЕУ о набавкама (2004/18). Закон дефинише важне циљеве обезбеђивања ефикасности и делотворности, конкуренције и транспарентности и спречавања корупције и других злоупотреба у поступку јавних набавки. Током протекле две године, развој примарног и секундарног законодавства довео је до повећања транспарентности и ефикасности процедура јавних набавки. Делимично усклађивање је обављено у 2015. години, а даље усклађивање се очекује доношењем новог Закона о јавним набавкама у 2019. години. Транспарентност у планирању јавних набавки повећана је након промена законодавног оквира који је усвојен 2015. године, увођењем обавезе наручилаца да објављују планове јавних набавки на Порталу јавних набавки. Укупан број наручилаца, који објављују планове набавки на Порталу, достигли су ниво од 90% у 2016. години, премашујући циљ

³⁶ Стратегија управљања средњорочним дугом и анализа одрживости дуга

³⁷ Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији 2014-2018 и Акциони План за примену Стратегије развоја јавних набавки за 2014-2015, усвојена 30. октобра 2014. Акциони план за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2018. годину који је усвојен Закључком Владе РС 05број: 404-12966/2017 од 28. децембра 2017. године („Службени гласник РС”, број 120/17)

од 85%, како је првобитно планирано Програмом. У првој половини 2017. године, овај проценат износи 89%.



Портал јавних набавки

Постигнут је напредак у повећању техничких капацитета УЈН ради ефикаснијег извршења процедура јавних набавки. У 2016. и 2017. години, одржане су четири обуке за више од 80 одабраних особа и доносилаца одлука³⁸. Повећан је број сертификованих службеника за јавне набавке³⁹. Као резултат обуке пружене службеницима за јавне набавке, у комбинацији са другим предузетим мерама, број обустављених поступака је смањен са 13% у 2014. на 10% у 2016. години, као и у 2017. години.

Досадашњи напредак у унапређењу укупног система јавних набавки допринео је отварању Преговарачког поглавља 5 – „Јавне набавке“, у децембру 2016. године. Управа за јавне набавке започела је израду Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период од 2019 - 2023. године која у једном делу обухвата електронске јавне набавке, а све у циљу дефинисања правца даљег развоја и стварања модерног и ефикасног система јавних набавки. Такође, у току је израда новог Портала јавних набавки чија потпуна имплементације се очекује од јула 2020. године, а који ће омогућити корисницима више функционалности него досадашњи Портал, сходно Нацрту закона о јавним набавкама и директивама ЕУ у овој области. Нови Портал ће омогућавати: е-подношење понуда, е-доделу уговора, е-аукције, динамични систем набавке, е-планирање, е-жалбе, е-каталог.

³⁸ 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.

³⁹ Од 2300 особа, које су првобитно планиране да буду сертификоване до краја 2017. године, 3762 лица је добило сертификате, што показује повећање од 63% изнад циљане вредности.

Крајем 2017. године, усвојене су измене и допуне Правилника о систему **извршења буџета** Републике Србије, а нови информациони систем за извршење буџета (ИСИБ), пуштен у продукцију 01.01.2018. године, чиме су се стекли услови да се у систем за извршење буџета укључе нови индиректни корисници буџетских средстава (ИБК).

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

ПЛАНИРАНЕ АКТИВНОСТИ У ПЕРИОДУ 2019-2020

У наредном периоду, када се говори о даљем унапређењу рада **Пореске управе**, основа реформских процеса биће Програм трансформације за период 2018-2023. Иако се ради о врло сложеном и свеобухватном процесу, у оквиру Акционог плана ПРУЈФ за период 2019-2020. дефинисане су неке кључне активности од којих зависи и успех целокупног процеса унапређења рада.

До краја трећег квартала 2019. године, успостављена је нова организациона структура са подељеним основним и споредним функцијама, с тим да ће се процес консолидације наставити до 2023. године. Пословима издвојених активности управљаће се преко посебне мреже организационих јединица на терену. Издвојене активности, за које се процени да има више смисла да припадају другим органима или државним ресорима, биће премештене чим се за то испуне услови.

Сектор за издвојене активности је надлежан за администрирање и предузимање издвојених активности, и то: утврђивање, контрола и наплата пореза на пренос апсолутних права, пореза на наслеђе и поклон; утврђивање и наплата пореза на употребу, држање и ношење добара (оружје, возила); утврђивање тржишне вредности непокретности; утврђивање повреде права интелектуалне својине, посебно права на рачунарске програме (софтвер) и базе података; надзор над спровођењем Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма; надзор над измирењем новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама између привредних субјеката; принудна наплата и повраћај републичких административних такси; принудно извршење мере заштите конкуренције, као и повраћај средстава у случају њиховог умањења или поништења одлуком суда.

До краја 2020. године, планирано је даље јачање стратешког управљања, унапређење и поједностављење основних функција Пореске управе, унапређење организационе структуре и пословних процеса који воде ка ефикаснијем пружању услуга пореским обвезницима.

Један од главних изазова када је у питању унапређење рада Пореске управе је везан за успостављање или унапређење система ИТ. **Аутоматизована размена података са**

трећом страном има за циљ да унапреди анализу података како би се побољшала анализа ризика. Такође, потребно је успоставити информационо комуникационе технологије (ICT) везане за размену података са ЕУ земљама (EIS). Предуслов за аутоматизацију пословних процеса је реинжењеринг истих, што је пројектом Светске банке и планирано. Потребна је модернизација ИКТ система, аутоматизације размене података и складишта података што је у плану да се реализује.

Управа царина Републике Србије развила је план развоја Царинске службе за период 2017-2020. Овај документ представља основу за даље унапређење рада Управе царина у наредном периоду.

Јачање интегритета, антикоруптивне политике и превентивних мера део је стратешког циља шест, Плана развоја Царинске службе, који ће се реализовати развојем административних капацитета и промовисањем политике за борбу против корупције, која одражава професионалну, етичку и транспарентну царинску службу.

Један од главних сегмената развоја у наредном периоду јесте и унапређење управљања ризицима. Део развоја представља повезивање система *ERIAN* са одређеним евиденцијама, што би допринело бољем функционисању система анализе ризика до момента потпуне интеграције *ERIAN*-а са аутоматизованим увозним и извозним системима. **До краја 2020. године, планиран је завршетак свих активности везаних за успостављање услова за модернизацију Царинске лабораторије и активности везаних за јачање капацитета службе за спровођење обавеза из Преговарачког поглавља 33 – „Финансијске и буџетске одредбе“.** У наредном периоду, Управа царина, заједно са Министарством, планира да започне активности анализе правног оквира и административних капацитета за потпуну примену прописа ЕУ за Традиционална сопствена средства, као и да се отпочну активности на спровођењу специфичних обука царинских службеника за управљање Традиционалним сопственим средствима ЕУ. То ће бити први корак у јачању капацитета Управе царина за управљање Традиционалним сопственим средствима ЕУ. **Дугорочни циљ одржања високог нивоа наплате царинских дажбина, осим наведених активности у наредном периоду, подразумева и унапређење процеса обезбеђења царинског дуга.**

Управа за дуван узела је учешће у пројекту Владе РС „Поједностављење административних поступака и регулативе – Е-папир“ којим координира Републички секретаријат за јавне политике а који за циљ има унапређење пословног амбијента и успостављање подстицајног окружења за даље инвестиције у развој конкурентне привреде кроз смањење административних трошкова. Акционим планом за спровођење Програма за поједностављење административних поступака и регулативе „Е-Папир“ за период 2019-2020, у оквиру Мере 1.3: Оптимизација административних поступака, предвиђена је оптимизација 39 и дигитализација пет административних поступака које спроводи Управа за дуван.

У циљу реализације наведених активности, неопходно је **успостављање новог јединственог система регистара којим би се омогућило повезивање свих регистара и евиденционих листа које води Управа за дуван.** Израда јединственог система регистара, односно софтверског решења, омогућила би формирање базе податка и повезивање свих регистара и евиденционих листа које води Управа за дуван, што представља **кључан предуслов за потпуну дигитализацију административних поступака,** којом би се постигло унапређење квалитета пружања јавних услуга и скраћење времена потребног за одлучивање.

Такође, успостављање јединственог система регистара, омогућило би размену података са другим државним органима, не само у циљу ефикаснијег поступања по захтевима привредних субјекта, већ и у циљу делотворније инспекцијске контроле њиховог пословања као и сузбијања нелегалног промета дувана и дуванских производа.

У циљу адекватног спровођења новог система регистрације, за вођење регистара и евиденционих листа, неопходно је организовати обуке и радионице за запослене у Управи за дуван и у другим укљученим институцијама. **Дигитализацијом процедура постиже се скраћење времена које је потребно за издавање дозвола у Управи за дуван, као унапређење квалитета пружања јавних услуга.**

Да би се подигла свест привредних субјеката који користе услуге Управе за дуван, неопходно је креирати инфо сесије, састанке, видео инструкције, приручнике итд. како би се приказао нови информациони систем и нове могућности за бољу сарадњу привредних субјеката са државном управом. Крајњи резултат би било транспарентније и ефикасније прикупљање прихода због поједностављеног поступка издавања дозвола.

У циљу даљег јачања капацитета **Управе за јавни дуг**, планирано је унапређење знања из области анализе ризика трошкова у оквиру Стратегије за управљање дугом. Неопходно је да запослени похађају одговарајућу обуку, укључујући и коришћење ек алата. **Предвиђено је унапређење квалитета стратешког документа и годишњег плана позајмица како би се обезбедила несметана реализација током целе године.** Такође, препозната је потреба да се размотри коришћење алтернативних алата који су највише у складу са постојећим капацитетима. Наведене активности имају за циљ да се кроз припрему Стратегије управљања јавним дугом, засноване на анализи трошкова и ризика, достигне прихватљив ниво ризика.

У наредном периоду, планирано је успостављање Система примарних дилера и даљи развој домаћег тржишта обвезница. Ово ће се постићи кроз прецизно дефинисање обавеза и усклађивање неопходног законског оквира. Биће успостављен одговарајући систем праћења како би се обезбедило несметано спровођење договорених обавеза кроз идентификовање мера за унапређење функционисања и транспарентности секундарног тржишта државних хартија од вредности.

Препозната је и потреба да се даље јачају системи ИТ, нарочито у делу који се односи на алате за пословну интелигенцију и другу фазу развоја алата за анализу ризика.

Према Стратегији развоја **Јавних набавки**, потпуно усклађивање са правним тековинама ЕУ постићи ће се усвајањем новог Закона о јавним набавкама (дп) и планираних подзаконских аката до краја 2020. године. Самим тим, обавештења о јавним набавкама биће у потпуности усклађена са директивама ЕУ⁴⁰. **Модел тендерске документације** су од великог значаја за наручиоце приликом припреме набавке и знатно смањују број неправилности у поступку. С обзиром на то, Управа за јавне набавке је, на својој интернет страници, припремила и објавила бројне моделе тендерске документације и упутства, како би се осигурало боље спровођење закона и правила о

⁴⁰ Врсте и садржине обавештења о ЈН, 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.

јавним набавкама. Исто ће бити урађено и након усвајања новог Закона о јавним набавкама.

Оквирни споразуми означавају споразум између једног или више наручилаца и једног или више економских оператера у циљу утврђивања услова који регулишу уговоре који ће бити додељени током одређеног периода. Самим тим, долази се до уштеде у трошковима набавке и времену проведеном у процесу набавке, с обзиром на смањење административног оптерећења и пружање могућности уговарачима да уштеде време у случају тих набавки за које се очекује да ће се понављати сваке године. Такви модели Оквирних споразума, за одређене субјекте јавних набавки, ће бити припремљени у складу са роком усвајања новог Закона о јавним набавкама.

Значај процене вредности јавних набавки је велики и представља један од предуслова за добијање „најбоље вредности за новац“. Износ процене вредности дефинише врсту поступка набавке, начин објављивања обавештења, утврђује обавезу наручиоца да усвоји унутрашњи план за спречавање корупције приликом јавних набавки. У ту сврху, израђена је и Методологија за одређивање процењене вредности јавне набавке уз подршку ГИЗ пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Републици Србији“. Исто тако, како би се остварила најпогоднија комбинација трошкова, квалитета и одрживости да би се задовољили захтеви наручиоца, неопходно је размотрити читав животни циклус производа до краја периода његовог коришћења. Еколошке политике набавке имају за циљ набавку производа и услуга које су еколошки прихватљиве. Сходно томе, важећи закон утврђује принципе заштите животне средине и енергетске ефикасности као једног од основних принципа јавних набавки. С тим у вези, израђене су и Смернице за обрачун животног циклуса. **Да би даље промовисали зелене набавке**, планирано је извршити анализу тренутног стања у овој области како би се утврдило да ли и у којој мери РСЦА узима у обзир критеријуме за уштеду енергије и очување околине приликом покретања процедура јавне набавке и које су главне препреке за куповину зелених производа или услуга. На основу резултата анализе, припремиће се смернице за РСЦА и економске оператере са препорукама и најбољим праксама за зелене набавке. Такође ће се припремити модел стандардних „еколошких“ техничких спецификација за одређене производе као део смерница.

2.3. ДЕЛОТВОРНА ФИНАНСИЈСКА КОНТРОЛА

ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ОСТВАРЕНИ НАПРЕДАК У ПЕРИОДУ 2016-2018

Делотворна финансијска контрола представља кључни корак реформе у успостављању буџетске дисциплине и повећању одговорности у управљању јавним средствима. За ефикасну реализацију реформе у овој области, важно је унапређење три подобласти: 1. Интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ); 2. Додатно јачање законодавног оквира, интитуционалних и оперативних капацитета Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ и 3. Управљање неправилностима,

координација и сарадња на сузбијању превара и заштиту финансијских интереса ЕУ и националних интереса Србије.

Иако интерна контрола и интерна ревизија представљају темељ и основни ниво финансијске контроле, реформа ове области није изолована техничка реформа. Она је део шире области реформе јавне управе, промена у буџетском систему и саставни део система за индиректно управљање претприступним инструментом ЕУ, који је неопходно у највећој могућој мери укључити у свеобухватни систем интерне финансијске контроле у јавном сектору.

Током трогодишњег периода спровођења Програма, за наведене подобласти и постигнути успех заслужни су, поред Сектора - Централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ) МФ, Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ - АФКОС и Сектор за буџетску инспекцију (СБИ) МФ⁴¹, као и Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ (скраћеница на енглеском језику: *GAO*, у даљем тексту: Канцеларија). Напредак овог реформског стуба, поред наведених, директно зависи и од великог броја корисника јавних средстава (КЈС).

Спровођење активности дефинисаних у оквиру Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору РС (Стратегија ИФКЈ) за период 2017-2020.⁴² и Стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ у РС за период 2017-2020.⁴³ (у даљем тексту: АФКОС Стратегија) са пратећим Акционим плановима је кључно за даљи напредак реформских мера ПРУЈФ.

У прилог напретку у реформисању области делотворне финансијске контроле сведочи и Извештај ЕК о напретку Србије из 2018. и 2019. године, где се у делу поглавље 32 – „Финансијски надзор“, наводи да је постигнут је изванредан напредак у области интерне финансијске контроле у јавном сектору. Такође, наводи се да је потребно је уложити додатни напор у циљу решавања управљачке одговорности и јачања унутрашње контроле и интерне ревизије. ⁴⁴ У области поглавља 22 – „Регионална политика и координација структурних инструмената“, и дела финансијског управљања, контроле и ревизије, истакнуто је да су национални системи додатно развијени како би били усклађени са захтевима децентрализованог/индиректног управљања средствима ИПА. Ангажован је шеф Ревизорског тела, а капацитети институције су ојачани.

⁴¹ Новим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Министарства финансија из децембра 2018. године, Сектору за контролу јавних средстава престаје мандат и формиране су две уже организационе јединице Сектор за буџетску инспекцију и Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ (АФКОС)

⁴² Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у републици србији за период 2017–2020. године, <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2019/Strategija%20razvoja%202017-2020.pdf>

⁴³ Стратегија за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима европске уније у републици србији за период 2017– 2020. године, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/Strategija%20za%20suzbijanje%20nepravilnosti%20i%20prevara%20u%20postupanju%20sa%20finansijskim%20sredstvima%20EU.pdf>

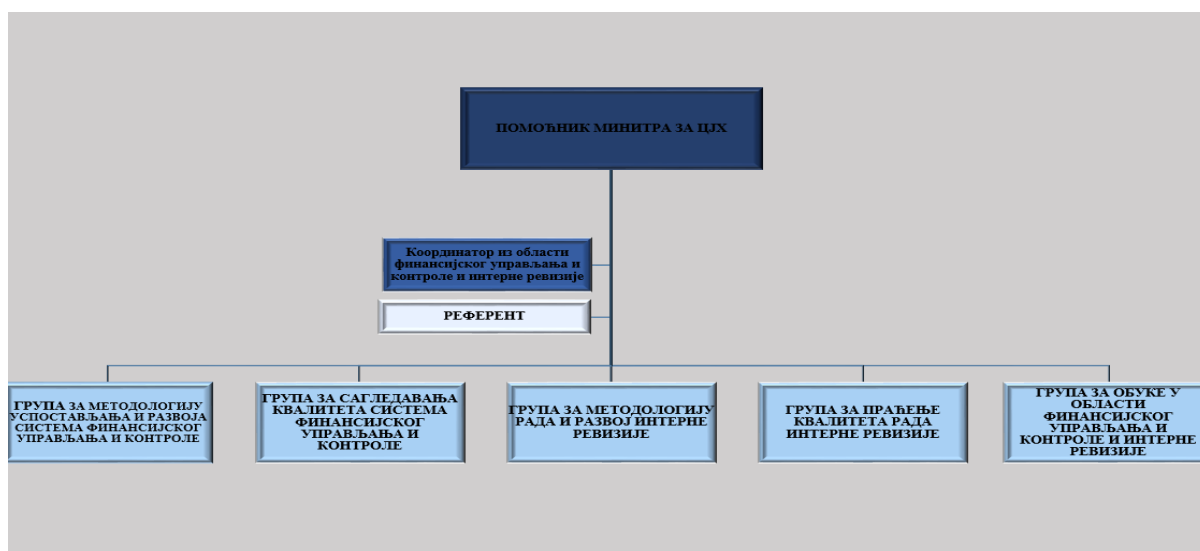
⁴⁴ Радни документ Комисије, Република Србија, Извештај за 2019. годину који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона Саопштење о политици проширења ЕУ за 2019. годину, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf

Унапређење интерне финансијске контроле у јавном сектору

Унапређење ове подобласти може се посматрати кроз три аспекта:

- унапређење стратешког и законодавног оквира ИФКЈ;
- унапређење спровођења финансијског управљања и контроле (ФУК) и
- подршка увођењу и спровођењу функције интерне ревизије (ИР).

ЦЈХ, као носилац свих реформских корака у овој подобласти и у циљу испуњења истих, децембра 2018. године, успоставила је нову организациону структуру⁴⁵ (шематски приказ организационе структуре ЦЈХ је у графикону у наставку).



Графикон - Организациона структура ЦЈХ

Највећи напредак остварен је усвајањем стратешког оквира, Стратегије ИФКЈ за период 2017-2020, у мају 2017. године, са пратећим једногодишњим Акционим планом. У току 2018. године, радило се на припреми новог Акционог плана за период 2019-2020, који је усвојен у априлу 2019. године.

У области унапређења **законодавног оквира** у области ФУК, ЦЈХ је у сарадњи са *twinning* партнером израдила и објавила на свом сајту:

- Смернице о концепту управљачке одговорности⁴⁶, са идејом да се корисницима јавних средстава помогне да на исправан и свеобухватан начин разумеју концепт управљачке одговорности, као и да се омогући успостављање и развој овог концепта у пракси, у складу са прописима и организационом структуром корисника, како би се што ефикасније остварили циљеви организације;

⁴⁵ Новим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места МФ из децембра 2018. године реорганизована је ЦЈХ са систематизованих 19 и попуњених 11 радних места. У току је поступак за попуњавање упражњених радних места.

⁴⁶ Смернице о концепту управљачке одговорности, <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2019/Smernice-o-upravljackoj-odgovornosti.pdf>

- Упитник за самооцењивање управљачке одговорности⁴⁷, који представља алат корисницима јавних средстава за сагледавање стања у овој области и пружање смерница за даље унапређење и
- Модел Стратегије управљања ризицима⁴⁸, док су Смернице за управљање ризицима ажуриране⁴⁹.

У Закону о буџетском систему од 8. децембра 2018. године, уведена је дефиниција која се односи на неправилности, како би се даље разрадио концепт управљања неправилностима. У марту 2019. године, усвојен је Правилник о стручном усавршавању овлашћених интерних ревизора у јавном сектору. Такође, унапређен је и Приручник за финансијско управљање и контролу, као и нацрт измена Правилника који регулише област финансијског управљања и контроле⁵⁰ и то у домену даље разраде управљачке одговорности код КЈС, управљања неправилностима, као и могућности обавезног потписивања и достављања Изјаве о интерним контролама од стране руководиоца КЈС.

Образоване су три Радне групе: Радна група за ИФКЈ, задужена за праћење спровођења Акционог плана Стратегије ИФКЈ, и Радна група за ФУК и ИР, задужена за координацију међусекторског приступа ФУК, и ИР у оквиру МФ, формиране су током 2017. године, док је крајем 2018. године формирана Радна група за координацију послова из ИФКЈ у оквиру Савета за реформу јавне управе, ради интензивније координације и сарадње са институцијама које су кључне за ову област: МДУЛС, РСЛП, Сектор буџета МФ, Управа за јавне набавке, Министарство правде и Министарство привреде.

Са *twinning* партнером се спроводи Пилот пројекат који у фокусу има управљачку одговорност са институцијама које су надлежне за прописе којима се регулишу битни елементи управљачке одговорности: МФ, МДУЛС и РСЛП.⁵¹ Кроз пилот пројекат ће бити идентификовани и развијени примери добре праксе, произведени материјали (методологије и смернице) и идентификоване слабости у садашњој и планираној регулативи и пракси, чије отклањање ће бити планирано - стратешким документима ЦЈХ је извршила преглед квалитета рада ИР, у складу са препорукама СИГМА, у десет министарстава у 2016. години и осам министарстава и три организације обавезног социјалног осигурања у 2017. години, што, такође, представља припремни рад за измену законодавства како би се спровела контрола квалитета ИР у складу са стандардима о интерној ревизији. Појединачни годишњи преглед квалитета рада ИР у девет институција КЈС, започет крајем 2018. године, завршен је почетком 2019. године.

Израђен је и тестиран посебан софтвер у циљу прикупљања годишњих извештаја корисника јавних средстава (КЈС), путем *on-line* приступа, и усклађен са оперативним потребама за анализом и припремом консолидованих годишњих извештаја. Током 2018. године, спроведена је тест фаза рада софтвера, за око 200 КЈС, приликом чега су уочени

⁴⁷ Вежба: Да ли сам добар руководиоца?

<https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2019/Upravljacka%20odgovornost%20Upitnik.pdf>

⁴⁸ Стратегија управљања ризицима,

<https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2019/Model%20Strategije%20upravljanja%20rizicima.pdf>

⁴⁹ Смернице за управљање ризицима,

<https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2019/Smernice%20za%20upravljanje%20rizicima.pdf>

⁵⁰ Приручник за финансијско управљање и контролу,

<https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2019/FUK%20prirucnik%20Compressed.pdf>

⁵¹ НСЗ је, такође, укључен у Пилот због своје специфичне структуре и величине а и као пример добре праксе.

одређени недостаци истог и тренутно се ради на отклањању уочених проблема. Аналитички приступ и садржај Консолидованог годишњег извештаја за 2017. годину побољшан је у сарадњи са СИГМА експертима.⁵²

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

ЦЈХ је спровела петодневне основне обуке о ФУК током дванаест циклуса за 727 учесника, са унапређеним материјалима за обуку; пет обука одржано је у јединицама локалне самоуправе (градови: Крагујевац, Ниш, Суботица, Крушевац; општина Бечеј). Подршка руководиоцима КЈС и ФУК координаторима на свим нивоима власти пружена је кроз 16 једнодневних радионица и обука којима је присуствовало око 450 учесника. У оквиру последње систематизације МФ, из децембра 2018. године, у оквиру ЦЈХ формирана је посебна група која ће се бавити сагледавањем квалитета система ФУК.

Законом о буџетском систему је прописано да је функционално независна и децентрализована ИР обавеза свих институција КЈС. ИР је успостављена у свих 18 министарстава и три фонда обавезног социјалног осигурања. На нивоу јединица територијалне аутономије и локалних самоуправа, функција ИР успостављена је код 100 КЈС, са 204 систематизована и 154 попуњене позиције интерних ревизора⁵³. Процес попуњавања радних места интерних ревизора у министарствима се интензивно прати од стране ЦЈХ. Уз подршку *twinning* пројекта, током 2018. године, припремљен је нацрт „Смерница за успостављање одбора за ревизију и заједничких јединица за интерну ревизију у оквиру малих КЈС“.

До краја 2018. године, укупно 413 интерних ревизора је стекло звање овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору. Током октобра 2018. године, ЦЈХ је иницирала процес пребацивања обука за ФУК и ИР на Националну академију за јавну управу (НАЈУ). Крајем 2018. године, ЦЈХ је припремио прилоге за Програм континуираног стручног усавршавања у оквиру кога ће током 2019. године, која је дефинисана као нулта година НАЈУ имплементације обука, бити спроведене петодневне обуке за ФУК као и теоријска и практична обука за добијање сертификата за обављање интерне ревизије у јавном сектору. Осим наведених обука, ЦЈХ је у оквиру НАЈУ припремила краће обуке намењене руководиоцима свих нивоа које ће осим стандардних ФУК и ИР тема предвидети и концепт управљачке одговорности. Поступак измештања обука је још увек у току и, с обзиром да укључује измену правног оквира и изградњу капацитета, његов крај се очекује у наредном стратешком периоду.

У претходном периоду, изазови са којима се ЦЈХ суочила говоре у прилог томе да свеукупно јачање ЦЈХ као покретача промена мора бити опште препознато од стране највишег нивоа руководства, због чега је последњом систематизацијом ЦЈХ добила могућност да појача своје капацитете у значајној мери. За област ИФКЈ је од суштинске важности разумевање значаја интерних контрола, пре свега од стране највишег руководства у институцијама јавног сектора Србије. Потребне за обуком из области ИФКЈ су и даље велике и неопходне су даље активности на организацији обука, унапређивању материјала за електронско учење, обуке по мери за ФУК за кориснике јавних средстава

⁵² Извештај за 2016. годину о стању ИФКЈ РС усвојен је у септембру 2017. године. Консолидовани годишњи извештај за 2017. годину о стању ИФКЈ у РС, усвојен је у септембру 2018. године. ЦЈХ ће и даље наставити са побољшањем система извештавања уз подршку *SIGMA*.

⁵³ Подаци из КГИ 2017. године

на централном и локалном нивоу власти, организацију и учешће на конференцијама. У области управљачке одговорности, стални изазов представља чињеница да прописи којима се ова област регулише углавном нису у оквиру надлежности Министарства финансија. Нарочито је вертикална компонента управљачке одговорности комплексна и захтевна за координацију. Због овога, ЦЈХ улаже посебне напоре за обезбеђење успешне координације са институцијама и јединицама које су кључне за креирање прописа из ове области.

Додатно јачање законодавног оквира, интитуционалних и оперативних капацитета Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ.

Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ је спровела све планиране реформске активности у оквиру АП ПРУЈФ, изузев усвајања законодавног оквира за реинституционализацију Канцеларије. Иако је допуњени Нацрт правног оквира за реинституционализацију припремљен у децембру 2017. године, финална фаза усвајања документа је одложена услед непостојања институционалне и економске оправданости промене организационог облика с обзиром да изискује додатна буџетска средства. Предлагач закона је првенствено био МДУЈС, након чега је предлагачку функцију преузело МЕИ.

Организациони, технички и административни капацитети Канцеларије, такође су побољшани у складу са захтевима Европске комисије (ЕК), чиме је повећана функционалност за спровођење ревизорских активности. У складу са препорукама последње спроведене анализе обима посла, Канцеларија је ангажовала одговарајући број компетентних државних службеника. Дана 31.12.2018. Канцеларија је имала 27 запослених, од којих је 24 запослено на неодређен временски период и три запослена која су ангажована по основу уговора.

Канцеларија за ревизију почела је 2019. годину са 23 ревизора, од којих 13 има звање овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору. До 8. маја 2019. године, након значајног одлива кадрова, Канцеларију су напустила 2 овлашћена интерна ревизора у јавном сектору и 4 ревизора саветника. Искусни кључни службеници остали су у Канцеларији, тако да је очувано корпоративно знање и континуитет пословања, уз задржавање кључних кадрова и институционалне меморије.

Влада Републике Србије одобрила је нови максимални број запослених у Канцеларији, који је сада 33, у складу са важећом аналитичком проценом радних места. Канцеларија је припремила нови Правилник о унутрашњем уређењу и класификацији радних места и упутила га релевантним телима Владе, како би добила њихово мишљење. Након одобрења Владе Републике Србије, Канцеларија ће моћи да покрене процес запошљавања, да би остварила циљану вредност пуног капацитета Канцеларије за тренутне потребе, у складу са реформама у области јавне администрације, изменама и допунама постојећег закона о државним службеницима, уз одржавање фискалне консолидације. Ради ефикаснијег и ефективнијег рада, Канцеларија је, уз подршку ЕУ, увела софтвер *AuditDoc* крајем 2018. године.

Унапређење управљања неправилностима, координације и сарадње на сузбијању превара и заштите финансијских интереса ЕУ

Управљање неправилностима, координација и сарадња на сузбијању превара у поступању са средствима ЕУ релевантна је и важна, како за интересе Републике Србије, тако и Европске уније. У претходном периоду, као реформска активност планирана у

оквиру АП ПРУЈФ 2016-2020, спроведена је СИГМА анализа „Рационализација рада Буџетске инспекције и Одељења за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније (АФКОС)“ како би се извршила процена могућности рационализације рада ове две јединице, под јединственом структуром управљања у оквиру постојећег законодавства.

У извештају СИГМА, у делу Закључци и оквирна мапа пута, препознато је да интегрисање АФКОС-а са Буџетском инспекцијом није повољна опција све док Србија не приступи ЕУ, јер ће АФКОС имати специјализовано знање о захтевима и системима ЕУ, као и језичке вештине, које запослени у у Буџетској инспекцију немају. Садашњи систем и искуство, стечено током статуса кандидата, ће бити основа за даљи развој АФКОС-а у Србији и уједно ће осигурати заштиту финансијских интереса Уније и борбу против превара, корупције и било које друге незаконите активности која утиче на те интересе. До момента приступања ЕУ, АФКОС ће спроводити Акциони план за АФКОС Стратегију, а Буџетска инспекција ће у потпуности успоставити систем усклађен за стандардима јавне интерне финансијске контроле. Обе јединице утврђују радне методологије и могу да успоставе заједничке праксе у областима размене информација и сарадње приликом отклањања недостатака система.

Организационе јединице Министарства финансија, које се баве овом области, биле су најпре независне, затим од 2016. до 2018. године, обједињене у оквиру Сектора за контролу јавних средства МФ, да би се од краја 2018. године поново осамосталиле формирањем посебног Сектора за буџетску инспекцију (СБИ) и Одељења за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ, који је директно одговоран министру финансија.⁵⁴ Оваква институционална позиционираност омогућавала је АФКОС-у оптимални ниво функционалне самосталности, чиме се обезбеђивало несметано обављање оперативних задатака. АФКОС се састоји из три групе, Групе за анализу података и управљање ризицима, Групе за поступање по пријављеним неправилностима и Групе за подршку, са десет систематизованих радних места. На крају 2018. године, у Одељењу за сузбијање неправилности и превара било је ангажовано укупно пет извршилаца.

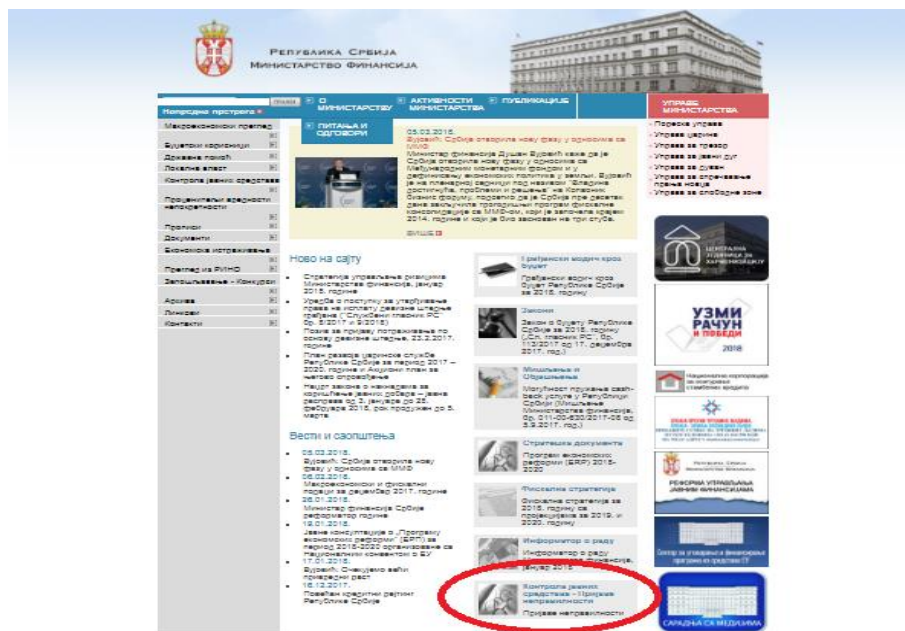
У складу са Законом о буџетском систему,⁵⁵ АФКОС обавља „послове координације активности у области сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, подршке раду мреже за сузбијање неправилности и превара, координације правне, оперативне и техничке сарадње са Европском канцеларијом за борбу против превара и другим надлежним телима и службама Европске комисије, као и административне провере пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима Европске уније које обавља МФ. Министарство доставља Влади годишњи извештај о активностима, која га подноси Народној скупштини до 31. марта текуће године за претходну буџетску годину.

Од почетка јануара 2017. године, путем званичне интернет странице МФ, отворена је могућност примања пријава неправилности у поступању са финансијским средствима

⁵⁴ Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија од 19. децембра 2018. године Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ (АФКОС) формирано је као организациона јединица изван састава сектора, секретаријата и кабинета, под директном надлежношћу министра финансија.

⁵⁵ Закон о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17 и 95/18)

ЕУ. 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.



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

Влада РС усвојила је 10. септембра 2015. године Одлуку о образовању Мреже за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније.⁵⁶ Мрежа представља повремено радно тело Владе које се састаје по потреби, а најмање једном у два месеца. Образована је са циљем спречавања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима ЕУ док траје пружање финансијске помоћи ЕУ Републици Србији за програме финансиране до 2020. године. Чланови Мреже су именовани представници следећих органа и 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 правде;
- Министарства за европске интеграције;
- Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде;
- Републичког јавног тужилаштва;
- Државне ревизорске институције;
- Агенције за борбу против корупције и

⁵⁶ „Службени гласник РС”, измене - број 78/15, 43/17 од 5. маја 2017. године, 74/18 од 5. октобра 2018. године.

- Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније.

У 2018. години, настављена је сарадња 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, координацији и пружању подршке националним институцијама и инспекторима *OLAF*-а у спровођењу истрага на територији Републике Србије.

Размена информација са *OLAF*-ом подразумева и информације о праћењу тока истрага које спроводе надлежне институције Републике Србије. У току 2018. године, одржана су два редовна састанка са *OLAF*-ом, и то 19. априла 2018. године у Бриселу и 5. и 6. јуна 2018. године у Београду. Од августа месеца 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. Подаци се редовно ажурирају.

Такође, АФКОС доставља извештаје о напретку у оквиру Преговарачког поглавља 32 – „Финансијска контрола“ кроз ажурирање тзв. мониторинг табеле, као и кроз редовне годишње састанке Мониторинг мисије.

О свом раду, АФКОС извештава Владу и Народну Скупштину кроз Годишњи извештај о спровођењу циљева и активности из Стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017 - 2020. године и Годишњи извештај о активностима спроведеним у циљу сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији (доступно на званичној интернет презентацији Министарства финансија).

Успостављен одговарајући законодавни оквир за буџетску инспекцију усклађену са интерном финансијском контролом у јавном сектору. У протеклом периоду функционисање буџетске инспекције Министарства финансија карактерише се ограниченим кадровским и техничким ресурсима, одливом кадрова, потешкоћама у обезбеђењу нових квалитетних кадрова, непостојањем подстицаја за потенцијалне стручне кадрове, који би се запослили у буџетској инспекцији, што је препознато и у оквиру Вертикалне функционалне анализе МФ, коју је извршила Светска банка у 2016. години. Из наведених разлога, Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, усвојеним у децембру 2018. године, у новообразованом Сектору за буџетску инспекцију систематизовано је укупно 40 радних места, за разлику од претходног Правилника којим је било систематизовано укупно 23 радна места. Очекује се да ће ово значајно повећање броја запослених додатно утицати на позитиван тренд идентификовања неправилности и допринети успостављању законитости у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења буџетских средстава.

Тренутно се послови Сектора за буџетску инспекцију обављају у оквиру два одељења: Одељење буџетске инспекције и Одељење за нормативне, студијско-аналитичке послове, процену и управљање ризицима. Измена организационе структуре извршена је како би се повећала функционалност и ефикасност буџетске инспекције.

Такође, Уредба о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције је усвојена крајем октобра 2017. године.⁵⁷ У циљу функционалног јачања буџетске инспекције, у новембру 2018. године, донет је Правилник о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора, односно контроле на основу процене ризика и посебним елементима програма инспекцијског надзора, односно контроле из делокруга Сектора за буџетску инспекцију.

ПЛАНИРАНЕ АКТИВНОСТИ У ПЕРИОДУ 2019-2020

Имајући у виду приоритете Владе РС, као и међународне обавезе у овој области, поједини реформски циљеви дефинисани 2015. године су унапређени кроз следећи скуп мера:

Побољшано спровођење финансијског управљања и контроле и даљи развој функције интерне ревизије у складу са међународним стандардима и принципима

ЦЈХ, као стратешки покретач подобласти, усмерила је своје активности за наредни период ка: **Увођењу контроле квалитета финансијског управљања и унапређењу сагледавања квалитета интерне ревизије код корисника јавних средстава** – што би, као крајњи резултат, требало да омогући квалитетнију процену успостављености система ФУК и ИР код КЈС и тиме би представљало најзначајнију полугу за даље унапређење квалитета ФУК-а и ИР у Србији. Контрола квалитета ФУК-а кроз провере на лицу места је потпуно нова функција која се тек успоставља на основу Смерница које је произвела СИГМА. До истека АП ПРУЈФ за период 2019-2020, ЦЈХ ће бити у могућности да након припремног периода (развој методологије, интерне процедуре, алата за проверу, плана, модела извештаја и сл.) започне са извођењем ових провера. Даљи развој ове функције који би укључивао и евентуалну анализу спровођења ЦЈХ препорука, као и евалуацију и даље унапређење саме функције ће се одвијати у наредном стратешком периоду. Такође, област контроле квалитета у области ИР ће се додатно унапређивати. До краја 2019. године је планирано доношење Правилника који треба да уреди контролу квалитета рада ИР по моделу колегијалног предлога. У оквиру ЦЈХ су се издвојиле две посебне уже унутрашње јединице које ће се бавити овим питањима, једна задужена за сагледавање квалитета система ФУК и друга за праћење квалитета рада ИР.

Припреми Смерница за управљање неправилностима за све КЈС ради могућности формулисања властитих процедура у вези са управљањем неправилностима. ЦЈХ је, у оквиру последње измене Закона о буџетском систему, увела дефиницију неправилности⁵⁸, коју ће најпре укључити као концепт управљања неправилностима у Правилник о ФУК, чиме ће КЈС бити у обавези да извештавају о неправилностима. ЦЈХ ће израдити методологију и смернице са алатима за управљање неправилностима за све кориснике јавних средстава. Извештавање о неправилностима ће постати саставни део годишњег консолидованог извештаја, који корисници достављају ЦЈХ.

⁵⁷ „Службени гласник РС“, број 93 од 16. октобра 2017. године

⁵⁸ Члан 2, тачка 51д) Закона о буџетском систему, линк ка Закону:

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/2018/zakoni/Zakon%20o%20budzetskom%20sistemu%2095-18.pdf>

Побољшању квалитета годишњих консолидованих извештаја узимајући у обзир препоруке ДРИ о интерној ревизији и финансијском управљању и контроли. ДРИ, током обављања ревизија код КЈС, има драгоцени увид у стање интерне контроле на терену. Осим овога, ДРИ је значајна полуга развоја система интерних контрола, с обзиром на то да указује на слабости овог система. Приказ анализе закључака и налаза ДРИ поводом интерних контрола ће допринети побољшању квалитета Консолидованог годишњег извештају о ИФКЈ и обогатити сагледавање стања у овој области.

Ојачани законодавни оквир за формирање базе за јачање институционалних и административних капацитета Канцеларије који омогућују делотворну ревизију система контроле ЕУ средстава

Канцеларија своје активности наставља и у наредном периоду, а тичу се усвајања и имплементације нове правне основе ради јачања саме институције и њене независне улоге у ИПА систему. Иако је Канцеларија формирана Уредбом о оснивању и именовању Ревизорског тела, ЕК сматра да је потребан 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.

Након усвајања нове систематизације, Канцеларија ће до краја 2019. и почетком 2020. ојачати своје стручне капацитете, пријемом нових запослених и стручним усавршавањем постојећих, у складу са важећом аналитичком проценом радних места, у оквиру средстава обезбеђених у буџету Републике Србије, уз одржавање фискалне консолидације. Обука и сертификација новозапослених биће спроведена у складу са планом обука које ће спроводити Национална академија за јавну управу (НАЈУ).

За јачање људских, административних и институционалних капацитета Ревизорског тела, за вршење функције у систему за управљање ЕУ фондовима, у 2020. години, биће потребна додатна средства из буџета Републике Србије, за расходе на име повећања броја запослених, подизања звања постојећим запосленима, одржавања, дораде и израде интерфејса за софтвер „*AuditDoc*“, адаптацију пословног простора и набавке опреме која прати повећан број запослених.

Припрема 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 Европске уније. Канцеларија планира развој политике задржавања кадрова како би се осигурали њени адекватни и стабилни административни капацитети. Свакако је задржавање запослених предмет високоризичних налаза ревизора ЕК.

Развијен механизам и ојачани капацитети за повраћај средстава у циљу заштите финансијских интереса ЕУ - У наредном периоду планирано је спровођење активности које се тичу реформских циљева дефинисаних АФКОС Стратегијом, а односе се на успостављање одговарајућег механизма повраћаја средстава и развоја политике управљања ризицима у контексту превенције неправилности и превара са средствима ЕУ. **Јачање механизма за повраћај средстава** је планирано да се спроведе кроз свеобухватну анализу наведене области ради идентификовања недостатака правног оквира, након чега би се приступило изменама истог.

АФКОС у целом процесу има координативну улогу, док су за израду механизма за повраћај средстава и унапређења капацитета надлежан Сектор за управљање средствима Европске уније, Министарства финансија. Правни основ се пре свега налази у оквиру Закона о потврђивању Оквирног споразума између РС и ЕК о правилима за спровођење финансијске помоћи ЕУ Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ ИПА и ИПА II. Наводи се да је Влада РС дужна да изврши повраћај новчаних средстава ЕК, која су непрописно исплаћена (услед појаве неправилности, системске неправилност, превара, активне корупције, пасивне корупције, сукоба интереса и сл.), и да покрене судске поступке када је то неопходно. Закон о буџетском систему, као и Уредба о управљању програмима претприступне помоћи ЕУ детаљније регулишу правила за повраћај непрописно утрошених средстава. Национални службеник за одобравање (НАО) сноси укупну одговорност за финансијско управљање ИПА помоћи у Републици Србији и за осигурање законитости и правилности расхода. У члану 41 Закона о потврђивању Оквирних споразума, како за период 2007-2013. тако и за период 2014-2020, предвиђена је одговорност НАО-а за повраћај средстава. Питање повраћаја средстава је једно од основних питања које треба у потпуности разрешити у систему управљања фондовима ЕУ у Републици Србији. 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.

Акционим планом за спровођење АФКОС Стратегије, у оквиру циља *Спровођење политике управљања ризиком у контексту превенције неправилности и превара са средствима Европске уније*, предвиђена је израда Методолошког упутства за управљање ризицима у вези са појавом неправилности и превара, као и претходне радње и радње које је потребно спровести након израде истог. У циљу подршке на изради поменутог методолошког упутства, Немачка организација за међународну сарадњу - ГИЗ, ангажовала је консултанта са задатком пружања стручне помоћи АФКОС-у у креирању наведеног документа. Рок за израду овог упутства је четврти квартал 2019. године.

Ојачани институционални капацитети буџетске инспекције за заштиту финансијских интереса Републике Србије - Ради унапређења капацитета за обављање функције буџетске инспекције основан је посебан Сектор за буџетску инспекцију у МФ, чиме се даје на значају јачање постојећег механизма *ex-post* контрола законитости појединачних трансакција у циљу побољшања заштите финансијских интереса РС. Тренутно је фокус на јачању капацитета Буџетске инспекције и повећању броја инспекцијских контрола у области наменског и законитог трошења средстава националног буџета. Стога је важно да се, почетком 2020. године, припреми и усвоји **Методологија рада Буџетске инспекције, као и Плански документ развоја Буџетске инспекције за период 2020-2025. са пратећим Акционим планом**, као и да се спроведе усвојени **Програм обука за буџетске инспекторе**, чији је циљ јачање административних капацитета запослених у Сектору за буџетску инспекцију. Програм обука запослених садржи два дела: први део који се односи на стручна знања неопходна за обављање радних задатака и други део који се односи на стицање додатних вештина које су неопходне за боље обављање послова. Буџетска инспекција МФ ће бити задужена за потпуну хармонизацију и координацију између БИ и буџетских инспектора локалне самоуправе, као и БИ и покрајинских буџетских инспектора. Тачније, методологија рада БИ ће прописати једнообразне стандарде и поступак вршења инспекцијских контрола.

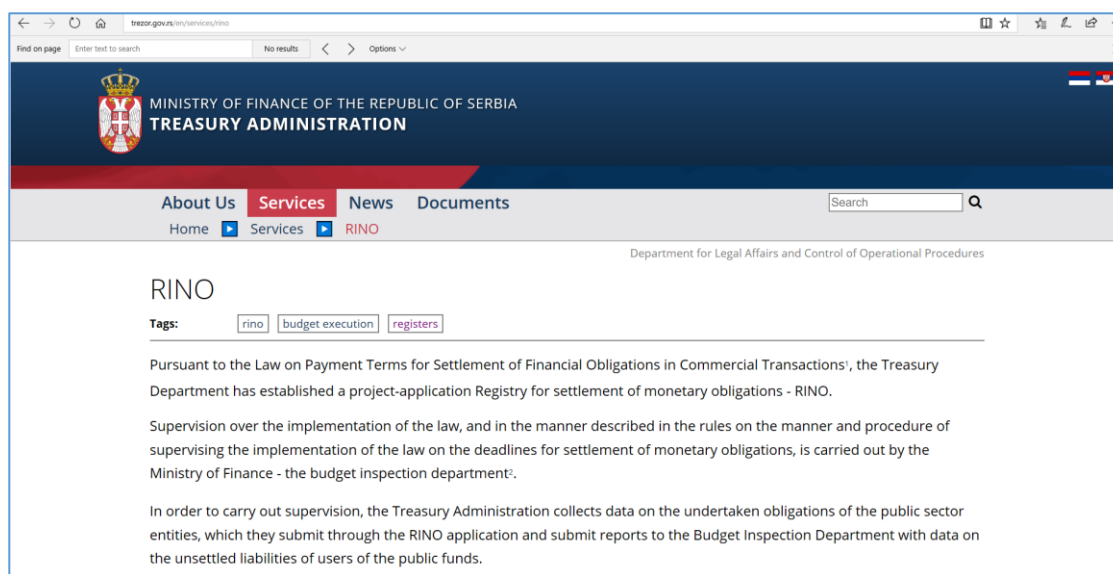
Планиране реформске активности у Акционом плану, а у вези са изменама у раду буџетске инспекције, омогућиће и мерење ефикасности спроведених инспекцијских контрола у наредном акционом документу који се односи на реформу управљања јавним финансијама од 2020. године.

2.4. РАЧУНОВОДСТВО У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ОСТВАРЕНИ НАПРЕДАК У ПЕРИОДУ 2016-2018

Овај стуб ПРУЈФ обухвата област буџетског рачуноводства и финансијског извештавања, а главни носиоци реформе у овој области је Управа за трезор Министарства финансија.

Обим и квалитет извештавања о извршењу буџета и фискалних извештаја су побољшани. Укључивање ИБК у систем за извршење буџета обезбедило свеобухватну контролу измиривања обавеза у оквиру планиране потрошње, што је један од кључних циљева ПРУЈФ, као и шири обухват и квалитет извештавања о извршењу буџета. У систем извршења буџета Управе за трезор у 2016. години укључено је 247 ИБК (правосудни органи – судови и јавна тужилаштва), а у 2017. години укључено је 73 ИБК (установе за извршење кривичних санкција, установе културе и установе за остваривање права запослених из радног односа). Током 2018. године, спроведена је припрема за 209 ИБК – установе социјалне заштите, којима је надређен ДБК Министарство за рад, борачка и социјална питања, ради увођења у систем извршења буџета од 1. јануара 2019. године. Поред тога, праћење и извештавање о доспелим неизмиреним обавезама је побољшано, проширењем система РИНО, који је укључио обавезе „јавног сектора“ према „јавном сектору“.



РИНО систем – интернет страна Управе за трезор

Управа за трезор је, такође, успоставила Централни регистар фактура (ЦРФ)⁵⁹. Законом о изменама и допунама Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС“, број 113/17) прописана је, између осталог, почев од 1. марта 2018. године, обавеза регистровања фактура и других захтева за исплату, издатих од стране поверилаца у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и привредних субјеката, односно између субјеката јавног сектора, у којима су субјекти јавног сектора дужници и, у том смислу, Министарство финансија – Управа за трезор је успоставила ЦРФ као базу података за регистровање предметних фактура и других захтева за исплату. 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.

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

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

На тај начин се постиже бољи систем сагледавања потраживања поверилаца од субјеката јавног сектора, у комерцијалним трансакцијама у којима су субјекти јавног сектора дужници, као и обавеза субјеката јавног сектора у комерцијалним трансакцијама, према повериоцима. Тиме је унапређен систем праћења и спровођења надзора над измиревањем наведених обавеза субјеката јавног сектора у роковима прописаним Законом.

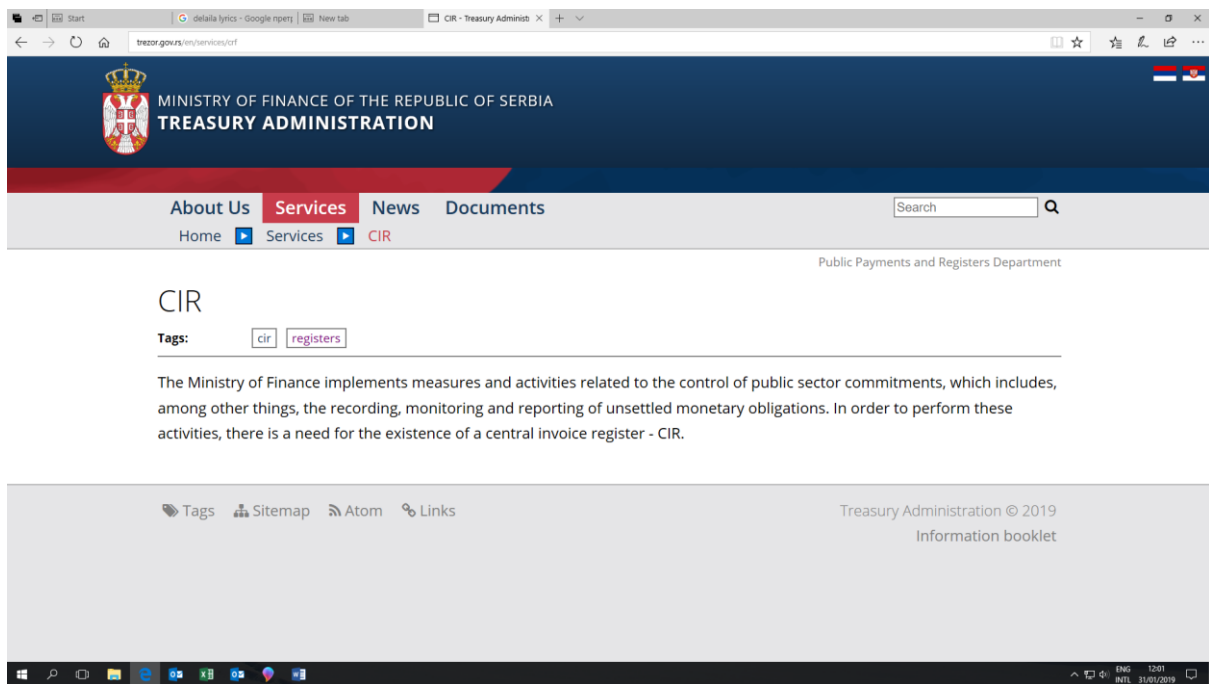
Регистровање фактура, као и других захтева за исплату, издатих од стране поверилаца у наведеним комерцијалним трансакцијама у интересу је поверилаца, имајући у виду да се на тај начин побољшава ефикасност и сигурност наплате наведених потраживања поверилаца. Дужницима се омогућава да, пре плаћања повериоцу,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

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

⁵⁹ Централни регистар фактура (ЦРФ), <https://www.trezor.gov.rs/src/services/crf/>

Управа за трезор ће наставити да побољшава систем управљања јавним финансијама у складу са новим захтевима и стандардима. Осим капацитета Управе за трезор Министарства финансија, потребно је да и корисници буџетских средстава обезбеде одговарајуће капацитете како би могли да примене нове стандарде.

Унапређење реформе буџетског рачуноводства је у току.



Централни регистар фактура систем – интернет страна Управе за трезор

ПЛАНИРАНЕ АКТИВНОСТИ У ПЕРИОДУ 2019-2020

Управа за трезор својим одговорним пословањем, стручним капацитетима и иновативним информационим решењима обезбеђује модеран систем јавних финансија, који побољшава ефикасност и транспарентност у располагању средствима, која припадају буџету Републике Србије, буџету локалних власти и фондовима социјалног осигурања.

Реформа управљања јавним финансијама захтева континуирано унапређење области рачуноводства и финансијског извештавања.

Буџетско рачуноводство и финансијско извештавање у Републици Србији су базирани на готовинској основи. Рачуноводство на готовинској основи је традиционално признато због нагласка на усклађеност са Законом о буџету на годишњој основи.

Дугорочни циљ реформе рачуноводства у јавном сектору Републике Србије је постепени прелазак са готовинског на обрачунско рачуноводство и финансијско извештавање, као

и примена Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор (*IPSAS*) до 2030. године.

Имплементација реформе рачуноводства у правцу преласка на обрачунско рачуноводство захтева значајне финансијске и људске ресурсе. Свим променама у погледу реформе рачуноводственог система и примене међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор у Републици Србији, треба да претходи аналитички рад ради оцене опција, пратећих ризика и трошкова и др. (*Cost-benefit* анализа). Реформе у тој области 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 рачуноводствених политика и имплементацију и тестирање нових система. Ради изградње адекватне полазне основе, потребно је најпре ојачати систем рачуноводства, заснован на готовинској основи у складу са *IPSAS* стандардима.

Међународно искуство показује да је рачуноводствена реформа у јавном сектору амбициозан циљ који подразумева дугорочан и финансијски захтеван процес, због чега је тешко тачно предвидети трошкове реформе. **Једна од припремних активности у процесу преласка на обрачунско рачуноводство је израда упоредне анализе примене *IPSAS* стандарда у земљама које су прешле на обрачунско рачуноводство,** имајући у виду неуједначену праксу у овој области у земљама чланицама ЕУ, као и *cost-benefit* анализа (опција, ризика, трошкова и др.) примене обрачунског рачуноводства у Републици Србији. Анализа јаза између јавно (опште) прихваћених рачуноводствених принципа у јавном сектору Републике Србије и *IPSAS* стандарда је урађена у оквиру Извештаја о побољшању финансијског извештавања у јавном сектору (*Report on the Enhancement of Public Sector Financial Reporting – REPF*)⁶⁰, који је урадила Светска банка, као и анализа јаза, која је рађена кроз техничку помоћ ММФ-а.

Потребно је проучити и анализирати стање у овој области, у најмање три земље које су примениле обрачунску рачуноводствену основу. Посебно треба сагледати следеће: које су нормативне активности биле нужне за нову рачуноводствену основу, у погледу измене закона и других пратећих прописа; које су, и ког обима, биле потребне измене у методолошким поступцима, упутствима и инструкцијама, које су до тада примењиване у рачуноводственим евиденцијама и финансијском извештавању у јавном сектору; да ли је прелазак на обрачунску рачуноводствену основу био потпун, или се ишло преко модификованих модела (модификовано готовинско, модификовано обрачунско, и сл.); колико је временски трајао припремни период за прелазак са једне на другу рачуноводствену основу и да ли је било паралелног рада; који су ефекти преласка на утврђивање фискалног резултата извршења буџета (суфицит, дефицит); и друго.

Паралелно са плановима примене *IPSAS*, Министарство финансија прати активности везане за израду „Европских рачуноводствених стандарда за јавни сектор“ (*EPSAS*). Имајући у виду да, према јавним консултацијама повезаним са погодношћу *IPSAS* стандарда за чланице ЕУ, *IPSAS* генерално представља одговарајући референтни оквир за развој *EPSAS* стандарда. У Европској унији, *EPSAS* стандарди још увек нису део Правних тековина ЕУ. Израда финансијских извештаја, буџета, ИТ обука, комуникационе стратегије и конверзија (пребацивање) података представља, према

⁶⁰ *Serbia - Public sector accounting review : report on the enhancement of public sector financial reporting (English)*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/637021520634430574/Serbia-Public-sector-accounting-review-report-on-the-enhancement-of-public-sector-financial-reporting>

оцени Европске комисије, озбиљан терет за јавни сектор, те се процењује да би увођење *EPSAS* стандарда била једна од највећих реформи у историји Европе⁶¹.

За спровођење реформе рачуноводства у јавном сектору, прво је потребно спровести јачање капацитета и ресурса како у Министарству финансија - Управи за трезор, тако и корисника јавних средстава. Недавна анализа, коју је спровело Министарство финансија - Управа за трезор, показује да јавни сектор запошљава око 14.000 рачуновођа, не рачунајући државна предузећа која примењују међународне стандарде финансијског извештавања. Овај податак јасно указује да је за јачање капацитета потребно обезбедити адекватне временске оквире, као и људске и материјалне ресурсе. Потребни су додатни напори око обуке и изградње капацитета у области рачуноводства у јавном сектору. Такође је потребно извршити одабир, по територијалном и институционалном принципу, адекватног броја руководећих рачуновођа предвиђених за програм тренинга и сертификације са могућношћу даљег трансфера знања. У супротном, мањак квалификованог стручног особља може представљати озбиљну препреку за унапређење рачуноводства у јавном сектору.

Не постоје јасни и усклађени законски услови који се односе на професионално образовање рачуновођа, главних рачуновођа и руководиоца рачуноводствених служби. Једна од првих активности за јачање кадровских капацитета рачуновођа у јавном сектору била би доношење националног стандарда едукације за професионалне рачуновође, којим би се уредило: професионална звања рачуновођа у јавном сектору, образовни програми за стицање професионалних звања, начин утврђивања оспособљености за стицање професионалних звања, лиценцирање професионалне оспособљености, право и обавеза континуиране едукације, и друго. Оснивање едукативног центра за рачуновође био би пожељан корак у правцу развоја и јачања капацитета рачуновођа у јавном сектору.

Министарство финансија - Управа за трезор је била укључена у пројекат сертификације рачуновођа у јавном сектору Републике Србије, у оквиру којег је спроведен Програм обуке за стицање сертификата рачуновођа у јавном сектору, у складу са међународним стандардима и праксом. Програм је развио британски Институт за јавне финансије и рачуноводство – *CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, Лондон)*, а који 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. Програм обуке је предвиђао упис прве генерације од 25 полазника, рачуновођа. Циљ програма је био да унапреди рачуноводствену професију и уједначи знања и вештине рачуновођа у јавном сектору. Полазницима који су успешно положили испите, додељен је међународно признати сертификат, чиме је пројекат успешно спроведен.

Укључивање у међународно признат програм обуке и сертификације био би пожељан корак у смеру одрживе изградње административних капацитета. Модернизација и институционално јачање Управе за трезор се налазе високо на листи приоритета реформе управљања јавним финансијама и пресудни су за спровођење овог стуба.

⁶¹ Интернет страна: <http://www.epsas.eu>

2.5. ЕКСТЕРНИ НАДЗОР НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ОСТВАРЕНИ НАПРЕДАК У ПЕРИОДУ 2016-2018

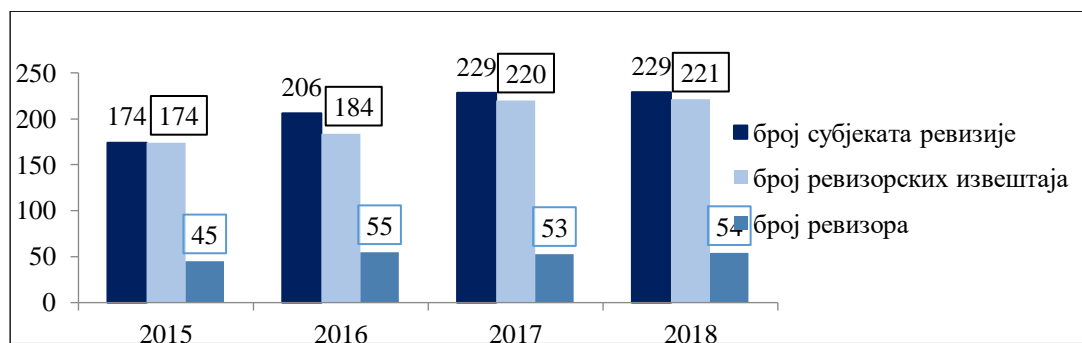
У циљу обезбеђивања стабилних јавних финансија једне државе, неопходно је обезбедити ефикасан спољни надзор и системе праћења, укључујући строга правила о извештавању и транспарентности. Да би се наведено реализовало, неопходно је:

- унапредити обухват и квалитет екстерних ревизија и
- ојачати скупштински надзор над јавним финансијама.

Током три године спровођења реформе у овој области, екстерни надзор над јавним финансијама успостављен је партнерским радом два независна органа, Државне ревизорске институције и Народне скупштине преко Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. Ради јачања међусобне сарадње, у јуну 2015. године, ове две институције потписале су Меморандум о разумевању. Тиме 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. ДРИ пружа подршку члановима Одбора у разумевању природе и важности налаза ревизије и проналажењу одговарајућих корективних механизма. Одбор разматра активности ДРИ и извештава Народну скупштину о томе и уједно ради на утврђивању и развоју механизма за праћење спровођења препорука које је дала ДРИ и Народна скупштина, а на основу извештаја ДРИ.

Унапређење обухвата и квалитета екстерних ревизија: Имајући у виду више од 11.000 потенцијалних субјеката ревизије и постојеће капацитете (пословни простор, број и структура запослених и др.), ДРИ не може да ревидира све институције јавне управе током свог мандата сваке године. Међутим, ДРИ је уложила значајне напоре да обезбеди висококвалитетне ревизија 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 претходном периоду остварила кроз:

- повећање броја и квалитета ревизорских производа,
- броја ревизора и
- обухват субјеката ревизије (детални преглед података за временски период 2015-2018. погледати у графикону).



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

Побољшање је постигнуто усвајањем и применом приручника који покривају ревизију финансијских извештаја и правилност пословања, као и ревизију сврсисходности пословања. Приручници за ревизију су усклађени са *ISSAI* стандардима⁶². 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. Као резултат *Twinning light* пројекта „Контрола квалитета ревизије у Државној ревизорској институцији“ из ИПА 2013 Програма, усвојен је Приручник за уверавање у квалитет и контролу квалитета. У складу са њим, 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* и *EUROSAI*. Током 2018. године, ДРИ је спровела обуке о ревизији сврсисходности, које су резултирале повећањем броја ревизора сврсисходности са девет на 48. Такође, организована је додатна обука и полагање испита за стицање звања „државни ревизор“ за око 60 запослених у ДРИ.

*Извештај Европске комисије о напретку за 2018. годину*⁶³, као и *СИГМА Извештај о праћењу принципа јавне управе из новембра 2017. године*⁶⁴ констатују остварени напредак.

С обзиром да извештаји о ревизији нису циљ сами по себи, већ треба да допринесу добром управљању, транспарентности и одговорности у јавном сектору, било је неопходно предузети додатне активности за повећање реализације препорука датих субјектима ревизије.

У том и 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. Истовремено, ДРИ је, у току рада на повећању транспарентности, на свом сајту објавила образац за Одазивни извештај субјеката ревизије⁶⁵, који садржи утврђене неправилности и предузете мере исправљања од стране субјеката ревизије, односно поступање по препорукама. У току 2019. године, ДРИ ће започети објављивање послеревизионих извештаја 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.

⁶² Међународни стандарди врховних ревизорских институција

⁶³ Извештај за 2018. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона Саопштење о политици проширења ЕУ за 2018. годину, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf), стр.97

⁶⁴ СИГМА Извештај о праћењу принципа јавне управе из новембра 2017. године, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>, стр. 185

⁶⁵ Обавештење за субјекте ревизије, <https://www.dri.rs/медији/Обавештење-за-субјекте-ревизије.n-339.7.html>

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.⁶⁶

Јачање скупштинског надзора над јавним финансијама

Формирањем Пододбора за разматрање извештаја о обављеним ревизијама ДРИ (у даљем тексту: Пододбор) у фебруару 2015. године, и именовањем нових чланова Пододбора у јулу 2016. године, као и усвајањем Смерница за рад у августу 2017. године, ојачана је парламентарна надзорна функција над јавним финансијама.

Усвајање писаних правила (Смерница) за разматрање извештаја ДРИ био је услов за одржавање седница (тзв. слушања) 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 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. Закључци се, након усвајања у Народној скупштини, објављују у Службеном гласнику Републике Србије. До сада су одржане четири седнице на локалу, у Новом Саду, Суботици, Лесковцу и Крушевцу.

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

Поред Меморандума о сарадњи са ДРИ, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне Скупштине потписао је 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 Републике Србије. На основу Меморандума о сарадњи, потписан је и Протокол о преузимању података између Одбора и Управе за трезор Министарства финансија у децембру 2015. године. Према Протоколу, Одбор преузима податке од Управе за трезор

⁶⁶ Резиме извештаја о ревизији,

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

Министарства финансија путем извештаја које Управа обрађује и формира и које, са шифарницама, 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.

Ове активности су део пројекта израде Портала за надзор над јавним финансијама, који се у Народној скупштини спроводи уз подршку Развојног програма Уједињених нација (*UNDP*) и Швајцарске агенције за развој и сарадњу (*SDC*) у оквиру пројекта „Јачање надзорне улоге и јавности у раду Народне скупштине“. Предвиђено је унапређење Портала у дванаест фаза, како би се Портал повезао са другим системима за надзор трошења јавних средстава, чиме ће бити омогућен непосредан приступ информацијама и понуђен једноставнији и ефикаснији надзор над извршењем јавних средстава.

ПЛАНИРАНЕ АКТИВНОСТИ У ПЕРИОДУ 2019-2020

Унапређење обухвата и квалитета екстерних ревизија

У периоду 2015-2018. године, просечан број позитивних мишљења које је ДРИ изразила у извештајима о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања је тек нешто изнад 10%. С тим у вези, може се закључити да финансијски извештаји корисника јавних средстава претежно нису истинити, објективни и поуздани, односно активности, трансакције, мере и одлуке претежно нису усклађене са прописима.

У циљу јачања одговорности у јавном сектору, активности ДРИ ће и у наредном периоду бити усмерене на даље, непрекидно унапређење поступака ревизије, управљање људским ресурсима и јачање утицаја ДРИ кроз унапређење системског праћења споровођења препорука и комуникацију, у складу са новим Стратешким планом за период 2019 – 2023. године⁶⁷, усвојеним 24. децембра 2018. године.

ДРИ ће у овом стратешком периоду спроводити засебно ревизију финансијских извештаја, засебно ревизију правилности пословања и засебно ревизију сврсисходности пословања. Комбиноване ревизије ће се вршити на основу оцењеног ризика. Поред редовног ажурирања постојећих приручника, ДРИ ће израдити Приручник за ревизију припремљености за спровођење Агенде 2030 – Циљева одрживог развоја. Такође, ДРИ ће јачати капацитете и израдити смернице и за ИТ ревизију, као и за ревизију животне средине.

У вези са управљањем људским ресурсима, у циљу остварења активности, мере 5.3 из Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период од 2018. до 2020. године, да се ојачају капацитети Институције и унапреде услови рада, кроз повећање броја запослених и трајно решавање проблема са простором за рад⁶⁸, ДРИ ће наставити са активностима на Стратегији управљања људским ресурсима за период 2017-2020. Динамика ће се успоставити ажурирањем Акционог плана за спровођење Стратегије, имајући у виду и нову организациону структуру ДРИ, коју чини и пет сектора за ревизију, од којих су четири сектора за ревизију организована према ресорима

⁶⁷ Стратешки план Државне ревизорске институције за период 2019–2023. године, https://www.dri.rs/upload/documents/Opsti_dokumenti/DRI%20Strateski%20plan%202018-2023.pdf

⁶⁸ Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2018-2020. године, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-RJU-narativni-deo-2018-2020.pdf>

јавне управе и оспособљена за спровођење све три врсте ревизије, као и сектор који обавља послове из области методологије, контроле квалитета и стратешког планирања. Истовремено, ДРИ ће наставити са обучавањем нових ревизора сврсисходности пословања како би у будућем периоду обезбедила спровођење све већег броја ревизија сврсисходности пословања.

Уједно, након завршеног мапирања процеса, **планира се набавка прилагођеног софтвера за управљање ревизијама** (*Audit Managment System*) у 2019. години, а прва пробна примена у 2020. години. Систем ће допринети и заокруживању система за праћење препорука.

У складу са СИГМА препорукама, јачање сарадње са Народном скупштином наставиће се кроз пружање стручне подршке за поступање након добијања извештаја ДРИ и кроз обезбеђивање постојања ефикасног система за праћење спровођења препорука.

Као резултат повећања броја ревизија сврсисходности пословања, као и Агенде 2030, биће интензивирана сарадња и са другим одборима Народне скупштине, као и са Фокус групом Народне скупштине за развој механизма контроле процеса имплементације Циљева одрживог развоја⁶⁹, а у вези са темама обрађеним у ревизијама сврсисходности пословања.

Пажња коју Народна скупштина може дати извештајима о ревизији помаже у стављању извршне власти под додатни притисак, што, такође, ствара погодне услове за активности у вези са праћењем и обезбеђивањем спровођења препорука и мера ДРИ.

Јачање скупштинског надзора над јавним финансијама

Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине ће у даљем раду наставити да развија своју контролну функцију, посебно одржавањем седница Пододбора и Одбора на којима ће бити разматрани извештаји ДРИ о обављеним ревизијама уз присуство представника Институције, субјеката ревизије и, по потреби, представника других релевантних органа, организација и институција на централном и локалном нивоу власти.

Посебно ће се наставити са седницама које Одбор одржава ван седишта Народне скупштине, у јединицама локалне самоуправе. Циљ одржавања оваквих седница, на којима су се до сада разматрали извештаји о ревизији консолидованих финансијских извештаја буџета и правилности пословања градова у којима су се седнице одржавале, јесте подизање свести на нивоу локалних самоуправа о значају налаза ревизије и препорука ДРИ, као и улози парламентарног надзора над јавним финансијама. До сада су одржане четири такве седнице Одбора, односно Пододбора, али се планира да се сваке наредне године повећава број оваквих седница на којима ће се, уз учешће представника ревидираних субјеката и Државне ревизорске институције, као и надлежних министарстава и представника других релевантних органа, организација и институција разматрати извештаји ДРИ о ревизији тих субјеката.

Ради повећања нивоа знања народних посланика и ради њиховог оспособљавања да квалитетније разматрају извештаје ДРИ, планирано је формирање Експертске групе која би пружала стручну подршку народним посланицима. Планирано је да Експертска група

⁶⁹ Фокус група која броји 11 чланова формирана је 27. септембра 2017. године.

буде састављена од представника академске заједнице из области економије, Коморе овлашћених ревизора, Српске асоцијације интерних ревизора, као и СИГМА експерата, Немачке развојне агенције-ГИЗ и Делегације Европске уније.

У наредном периоду, наставиће се са развојем Портала за надзор над јавним финансијама, којим ће се обезбедити приступ актуелним подацима о извршењу буџета на месечном нивоу и приказ јавних расхода и издатака, класификованих по прописаним буџетским класификацијама. За наредне фазе, предвиђено је повезивање овог Портала са другим електронским системима за праћење јавне потрошње из државног буџета (Управе за јавни дуг Министарства финансија, Државне ревизорске институције, Управе за јавне набавке, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и др.). Тиме би се омогућило преузимање података од других органа и успостављање јединствене базе података о систему јавне потрошње из државног буџета на начин који ће народним посланицима и јавности олакшати приступ неопходним информацијама о трошењу буџетских средстава и омогућити им да на једноставан и ефикасан начин прате трошење јавних средстава из буџета и врше надзор над јавним финансијама.

3. УЛОГЕ И ОДГОВОРНОСТИ ЗА ИЗРАДУ, ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О СПРОВОЂЕЊУ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

3.1. УПРАВНИ ОДБОР ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

Управни одбор Програма реформе управљања јавним финансијама има задатак да врши политичку координацију на високом нивоу под непосредном надлежношћу министра финансија, који председава састанцима Управног одбора.

Управни одбор се састоји од следећих чланова:

- **Министар финансија**, као председник Управног одбора, и министар који је у Влади Републике Србије одговоран за свеукупни процес реформе управљања јавним финансијама;
- **Државни секретари у Министарству финансија;**
- **Председник Државне ревизорске институције;**
- **Председник Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине.**

Управни одбор се састаје у циљу:

- праћења спровођења Акционог плана у односу на циљеве и показатеље учинка;
- разматрања Извештаја о праћењу које припрема Радна група;
- решавања евентуалних проблема у координацији или потешкоћа у спровођењу Програма у извештајном периоду;
- утврђивања и достављања Извештаја о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама Влади;

- одлучивања о распоређивању и прерасподели ресурса за спровођење Програма реформе управљања јавним финансијама;
- утврђивања, разматрања и оцене ризика повезаних са спровођењем Програма;
- олакшања координације са другим реформским процесима и
- анализе донаторске подршке у области реформе управљања јавним финансијама.

Управном одбору подршку пружа Технички секретаријат у Сектору за међународну сарадњу и европске интеграције Министарства финансија.

3.2. РАДНА ГРУПА ЗА ИЗРАДУ, ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О СПРОВОЂЕЊУ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА 2016-2020

Чланство Радне групе за израду, праћење и извештавање о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама за период 2016-2020 (Радна група ПРУЈФ), којом председава министар финансија, формиране фебруара 2015. године, иновирано је 20. августа 2018. године решењем министра финансија (Број: 119-01-274/2018-24-02). Радна група ПРУЈФ састоји се од представника следећих релевантних институција:

- 1. Министарство финансија** (*укључујући Секретаријат, Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције, Сектор буџета, Сектор за међународну сарадњу и европске интеграције, Сектор за фискални систем, Сектор за царински систем и политику, Сектор – Централна јединица за хармонизацију, Сектор за буџетску инспекцију, Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ (АФКОС), Сектор за управљање средствима ЕУ, Пореску управу, Управу за трезор, Управу за јавни дуг, Управу царина, Управу за дуван и Управу за спречавање прања новца*);
- 2. Одбор Народне скупштине за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава;**
- 3. Државна ревизорска институција;**
- 4. Генерални секретаријат Владе;**
- 5. Републички секретаријат за јавне политике;**
- 6. Министарство државне управе и локалне самоуправе;**
- 7. Министарство привреде;**
- 8. Министарство за европске интеграције;**
- 9. Управа за јавне набавке;**
- 10. Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније и**
- 11. Служба за управљање кадровима.**

Радна група ПРУЈФ је формирана као кључно техничко тело чија је улога утврђивање средњорочних циљева, мера, резултата и активности у области УЈФ, прати и извештава о реализацији идентификованих циљева, мера, резултата и активности и, по потреби, предлаже нове приликом ревизије ПРУЈФ, врши усклађивање циљева, мера, резултата и активности из ПРУЈФ са другим релевантним стратешким документима, унапређује међусобну сарадњу у циљу побољшања координације и размене искустава.

3.3. ТЕХНИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

Технички секретаријат Програма реформе управљања јавним финансијама у Сектору за међународну сарадњу и европске интеграције, у складу са Одлуком министра финансија о формирању Радне групе ПРУЈФ, из августа 2018. године, има задатак да пружа стручну и административно-техничку подршку активностима Радне групе ПРУЈФ, као и Управном одбору Програма реформе управљања јавним финансијама.

Технички секретаријат у оквиру Сектора за међународну сарадњу и европске интеграције у Министарству финансија је задужен да пружа административну, техничку и логистичку подршку Радној групи и Управном одбору током целокупног процеса израде, спровођења, праћења, ажурирања и извештавања о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама, у складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству финансија.

Због хоризонталне улоге, коју има Сектор за међународну сарадњу и европске интеграције, овакво позиционирање Техничког секретаријата омогућава одговарајућу комуникацију са свим члановима Радне групе ПРУЈФ. У складу са Законом о планском систему, Технички секретаријат инцира и координира припрему Извештаја о спровођењу Програма који усваја Влада РС у року од 120 дана од почетка године за претходну годину, као и процес унапређења Програма, односно извештавања у различитим форумима у којима се разговара о реформи управљања јавним финансијама. Такође, пре усвајања Извештаја о напретку или унапређења Програма, Технички секретаријат припрема састанке Дијалога о политици управљања јавним финансијама који се одржавају са представницима заинтересованих страна, Европске комисије, донаторске заједнице и цивилног друштва, како би се узело у обзир мишљење свих релевантних чинилаца у овом процесу.

4. УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА

Управљање ризиком од кључне је важности за успешно спровођење Програма реформе управљања јавним финансијама. Пажљива и свеобухватна процена ризика и планирање адекватних мера за ублажавање ризика ће обезбедити прихватљив и савладив ниво пратећег ризика.

У овом делу документа су идентификовани кључни ризици по спровођење Програма и планиране мере њиховог ублажавања.

Управни одбор ће бити задужен за праћење ризика и старање о томе да мере за њихово отклањање буду спроведене.

Утврђени кључни ризици су политичке, административне, институционалне и финансијске природе.

Ризик од недостатка посвећености спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама је низак, с обзиром на чињеницу да је министар финансија означио унапређење и спровођење Програма реформе управљања јавним финансијама као високи приоритет и да унапређени Програм и Извештаје о реализацији усваја Влада

Републике Србије. Ова посвећеност, како од стране Владе РС, тако и од стране свих релевантних институција укључених у овај процес, гарантује да ће се спровођење Програма задржати на високој позицији на листи приоритета.

Поред тога, израда Програма је била веома транспарентна и консултовани су сви релевантни актери, укључујући и представнике цивилног друштва.

На административном и институционалном нивоу, постоје одређене препреке које треба узети у обзир како би се обезбедило спровођење Програма реформе управљања јавним финансијама. Механизми координације морају да буду у потпуности оперативни и све релевантне институције треба да поседују јаке институционалне капацитете да би биле у стању да спроведу све активности и постигну планиране резултате. Из тог разлога и, независно од ограничења Владе на ново запошљавање, већина јединица, које су релевантне за спровођење Програма, додатно су ојачане у најновијим актима о систематизацији. Адекватни људски капацитети су од кључне важности за успешно спровођење свих сегмената Програма реформе управљања јавним финансијама.

КЉУЧНИ РИЗИЦИ	ОЦЕНА РИЗИКА	ОЦЕНА ВЕРОВАТНОЋЕ	МЕРА ЗА УБЛАЖАВАЊЕ РИЗИКА	ОДГОВОРНИ ЗА РИЗИК
1. Политичка посвећеност спровођењу ПРУЈФ	висок	ниска	Програм реформе управљања јавним финансијама усваја Влада.	Министарство финансија
2. Посвећеност свих релевантних институција спровођењу ПРУЈФ и недостатак координације	средњи	ниска	Редовни састанци Управног одбора и Радне групе ПРУЈФ.	Сви релевантни актери
3. Неадекватни људски капацитети (недовољан број запослених и ниво знања и стручности)	висок	средња	Попуњавање систематизованих радних места и континуална обука запослених; Техничка помоћ донатора у појединим областима ПРУЈФ.	Сви релевантни актери
4. Недовољна средства за финансирање Програма реформе јавних финансија	висок	средња	Планирање неопходних апропријација у државном буџету; Активности у оквиру ПРУЈФ налазе се високо на листи приоритета за финансирање из фондова <i>IPA</i> и билатералне донаторске помоћи; Значајан износ Секторске буџетске помоћи за сектор реформе јавне управе из средстава <i>IPA</i> 2015 користи се за спровођење ПРУЈФ.	Сви релевантни актери
5. Неадекватни, међусобно некомпатибилни и неповезани системи ИТ који се односе на управљање јавним финансијама	средњи	средња	Даље инвестиције у ИТ инфраструктуру и побољшан систем координације међу институцијама. Интензивнија сарадња са новооснованом Канцеларијом за ИТ и електронску управу.	Сви релевантни актери

Табела: Процена ризика и мере њиховог ублажавања

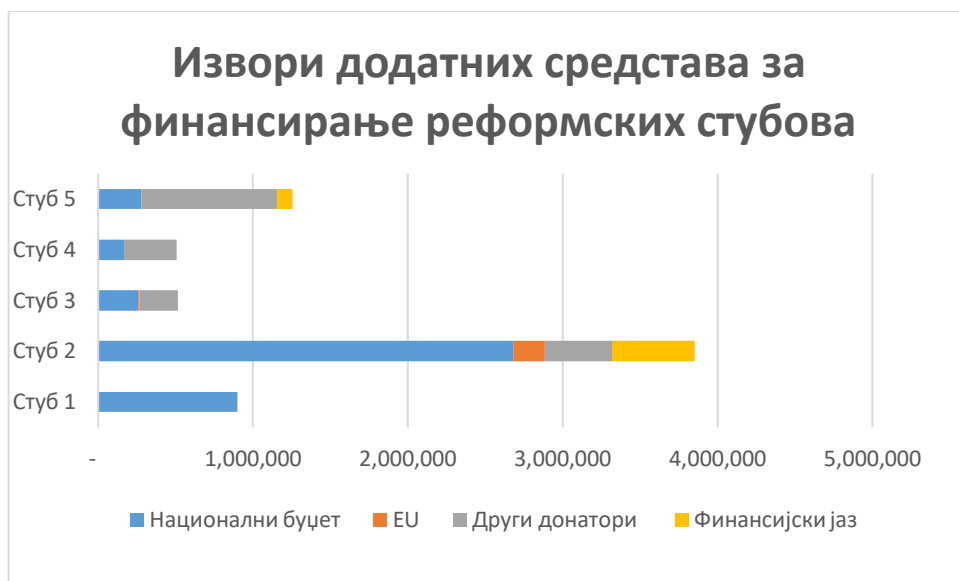
5. ФИНАНСИРАЊЕ ПРОГРАМА

Трошкови и потребна додатна финансијска средства за спровођење Акционог плана Програма реформе управљања јавним финансијама за период од јула 2019. до децембра 2020. године су јасно утврђени и у наредном периоду их треба обезбедити у потпуности. Током унапређења Програма реформе управљања јавним финансијама, посебна пажња посвећена је прецизној процени неопходних финансијских средстава за спровођење истог, посебно имајући у виду да овај сегмент није био довољно прецизно урађен приликом припреме ПРУЈФ 2015. године. У ту сврху, добијена је подршка СИГМА експерата који су током тродневне радионице са члановима Радне групе ПРУЈФ радили на упознавању са методологијом за процену трошкова за појединачне активности Програма.



Радионица са СИГМА експертима на тему процене средстава неопходних за реализацију Програма – новембар 2018. године

Поред средстава која се планирају у буџету Републике Србије, за реализацију Програма биће потребна и значајна донаторска помоћ због чега је донаторска заједница укључена у процес и консултована током састанака Дијалога о политици управљања јавним финансијама.



70

Извори додатних средстава за финансирање реформских стубова

Планирани су састанци са донаторском заједницом, а значајну подршку пружа Европска унија, како преко ИПА, тако и преко Секторске буџетске подршке за Сектор реформе јавне управе из ИПА 2015, коју прати комплементарна техничка помоћ за реформу јавних финансија. Немачка организација за међународну сарадњу пружа континуирану и значајну подршку у различитим областима Програма реформе управљања јавним финансијама. Осим тога, на располагању је подршка СИГМА и TAIEX-а, као и UNDP-а и билатерална помоћ Швајцарске, Шведске, USAID-а, Словачке и других.



Финасирање по реформским стубовима ПРУЈФ

⁷⁰ Средства у оквиру стуба 3 (активности Сектора - Централна јединица за хармонизацију МФ) предвиђена су буџетом РС кроз трошкове редовних активности

АНЕКС: РЕДОСЛЕД СПРОВОЂЕЊА АКТИВНОСТИ ПРОГРАМА РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

МЕРЕ/АКТИВНОСТИ	2019				2020				
	квартал	1	2	3	4	1	2	3	4
МЕРА 1.1: ДАЉЕ СПРОВОЂЕЊЕ ВИШЕГОДИШЊЕГ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА НА СВИМ НИВОИМА ВЛАСТИ									
<i>1.1.1 Побољшање система ИТ / развијање нових модула за праћење и извештавање о учинку програма буџета</i>									
<i>1.1.2 Обуке о припреми буџета и извештавању о учинку</i>									
<i>1.1.3 Израда средњорочних планова у складу са Законом о планском систему РС и Уредбом о методологији за израду средњорочних планова</i>									
МЕРА 1.2: ПОБОЉШАЊЕ ПЛАНИРАЊА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА									
<i>1.2.1 Усклађивање Уредбе о капиталним пројектима и законодавног оквира са новом методологијом</i>									
<i>1.2.2 Припрема и успостављање РИМИС (нови Информациони систем који ће помоћи при управљању јавним инвестицијама)</i>									
<i>1.2.3 Јачање капацитета у оквиру Министарства финансија како би се спровела нова методологија управљања јавним инвестицијама</i>									
МЕРА 2.1: ЕФИКАСНО ПРИКУШЉАЊЕ ПРИХОДА									
<i>2.1.1. Јачање стратешког управљања и основних функција Пореске управе, побољшање организационе структуре и пословних процеса, побољшање услуга пореским обвезницима</i>									
<i>2.1.2. Побољшање и поједностављење процеса кључних функција: контрола, плаћање, пореска полиција</i>									
<i>2.1.3. Успостављање нове организационе структуре Пореске управе са раздвојеним кључним и споредним активностима</i>									
<i>2.1.4. Аутоматска размена информација са трећим лицима у циљу побољшања анализе ризика путем једноставније анализе података</i>									
<i>2.1.5. Успостављање информационо-комуникационог система везаног за ЕУ интеграције (Поглавље 16)</i>									

МЕРЕ/АКТИВНОСТИ	2019				2020				
	квартал	1	2	3	4	1	2	3	4
2.1.6. Побољшање процеса за банкарске гаранције/ обезбеђивање царинског дуга									
2.1.7. Имплементација ERIAN система									
2.1.8. Побољшање мера против корупције									
2.1.9. Модернизација Царинске лабораторије									
2.1.10 Јачање капацитета Управе царина за правилним обрачунавањем, рачуноводством, прикупљањем и плаћањем традиционалним сопственим средствима ЕУ									
2.1.11 Успостављање јединственог система регистара који ће ујединити све регистре и евиденционе листе како би се побољшала ефикасност услуга које пружа Управа за дуван									
2.1.12 Јачање капацитета људских ресурса Управе за дуван и других партнерских институција									
2.1.13 Повећање дигиталне свести привредних субјеката у сектору дувана									
МЕРА 2.2: ЕФИКАСНО УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ДУГОМ									
2.2.1. Јачање средњорочне стратегије управљања јавним дугом кроз анализу трошковног ризика									
2.2.2. Увођење система Примарних Дилера и даљи развој домаћег тржишта обвезница									
2.2.3. Развој ИТ система-алата пословне интелигенције и друга фаза развоја ИТ алата за анализу ризика									
2.2.4. Управљање и контрола ризика помоћу деривата									
МЕРА 2.3: УНАПРЕЂЕН СИСТЕМ ЈАВНИХ НАБАВКИ									
2.3.1. Усвајање подзаконских аката који произилазе из новог Закона о јавним набавкама у складу са директивама ЕУ									
2.3.2 Припрема и објава стандардизованих формата за објављивање обавештења у јавним набавкама									
2.3.3. Припрема и објава стандардизованих модела тендерске документације									
2.3.4. Припрема и објава Оквирних Споразума (3 предмета набавки)									

МЕРЕ/АКТИВНОСТИ	2019				2020			
	квартал				1	2	3	4
2.3.5. Припрема и усвајање Стратегије за развој система јавних набавки 2019-2023								
2.3.6. Припрема и усвајање Смерница за побољшање зелених јавних набавки								
МЕРА 3.1: ПОБОЉШАНО СПРОВОЂЕЊЕ ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ И ДАЉИ РАЗВОЈ ФУНКЦИЈЕ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ У СКЛАДУ СА МЕЂУНАРОДНИМ СТАНДАРДИМА И ПРИНЦИПИМА								
3.1.1 Увођење контроле квалитета финансијског управљања и унапређење сагледавања квалитета интерне ревизије код корисника јавних средстава								
3.1.2 Припрема смерница за управљање неправилностима за све кориснике јавних средстава које би им омогућиле да формулишу сопствену процедуру за управљање неправилностима								
3.1.3 Побољшање квалитета консолидованог годишњег Извештаја узимајући у обзир извештаје ДРИ и препоруке о интерној ревизији и финансијском управљању и контроли								
МЕРА 3.2: ОЈАЧАНИ ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР ЗА ФОРМИРАЊЕ БАЗЕ ЗА ЈАЧАЊЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ И АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА КАНЦЕЛАРИЈЕ КОЈИ ОМОГУЋУЈУ ДЕЛОТВОРНУ РЕВИЗИЈУ СИСТЕМА ИНТЕРНЕ КОНТРОЛЕ ЕУ СРЕДСТАВА								
3.2.1 Јачање законодавног оквира за ре институционализацију Канцеларије-усвајање и спровођење нове правне основе								
3.2.2 Развијање политике задржавања кадрова како би се осигурали адекватни и стабилни административни капацитети Канцеларије								
МЕРА 3.3: РАЗВИЈЕН МЕХАНИЗАМ И ОЈАЧАНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА ПОВРАЋАЈ СРЕДСТАВА У ЦИЉУ ЗАШТИТЕ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕУ								
3.3.1 Свеобухватна анализа области повраћаја средстава (укључујући законодавни и институционални оквир), идентификовање недостатака, предлог унапређења и најбољих пракси и тестирање модела најбоље праксе и примена модела кроз практичну обуку								
3.3.2 Повећање капацитета структура одговорних за средства ЕУ за управљање неправилностима кроз напредне тренинге								
3.3.3. Развој методологије за управљање ризицима од неправилности и превара								

МЕРЕ/АКТИВНОСТИ	2019				2020			
	квартал				1	2	3	4
МЕРА 3.4: ОЈАЧАНИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ БУЏЕТСКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ								
3.4.1 <i>Израда Методологије рада буџетске инспекције</i>								
3.4.2. <i>Израда Програма обуке за буџетске инспекторе</i>								
3.4.3. <i>Спровођење обука у складу са Програмом обука</i>								
3.4.4 <i>Припрема и усвајање Планског документа и пратећег Акционог плана за развој буџетске инспекције у периоду 2020-2025. године</i>								
МЕРА 4.1: ОЈАЧАНИ РАЧУНОВОДСТВЕНИ КАПАЦИТЕТИ КРОЗ СЕРТИФИКАЦИЈУ, ОБУКЕ И ДОДАТНЕ АНАЛИЗЕ								
4.1.1 <i>Компаративна анализа са земљама у региону које су већ прешле на обрачунско рачуноводство, као и анализа опција, ризика, трошкова и др. (Cost-benefit анализа) у погледу реформе система рачуноводства и примене међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор у Републици Србији</i>								
4.1.2. <i>Одржавање обука како би се континуирано развијали капацитети у рачуноводственом сектору</i>								
4.1.3 <i>Сертификовање рачуновођа у јавном сектору</i>								
МЕРА 5.1: УНАПРЕЂЕЊЕ ОБУХВАТА И КВАЛИТЕТА ЕКСТЕРНИХ РЕВИЗИЈА								
5.1.1 <i>Јачање екстерне ревизије кроз континуирано унапређење поступака ревизије и управљања људским ресурсима</i>								
5.1.2 <i>Увођење софтвера за управљање ревизијама (Audit Management System - AMS)</i>								
МЕРА 5.2: ОБЕЗБЕЂЕН КВАЛИТЕТАН СКУПШТИНСКИ НАДЗОР НАД ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА								
5.2.1. <i>Јачање контролне функције Народне скупштине организацијом састанака Одбора и Пододбора за финансије, државни буџет и контролу јавног трошења у форми седнице за разматрање Извештаја о обављеним ревизијама ДРИ на централном и локалном нивоу</i>								
5.2.2. <i>Формирање експертске групе за обуке чланова Одбора/Пододбора у циљу бољег разумевања ревизорских извештаја ДРИ</i>								