



Република Србија
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА

Број: 401-00-01542/2021-24

07. јун 2021. године

Кнеза Милоша 20

Београд

На основу члана 36. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС“, број 30/2018), члана 41. става 10. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19-др.уредба) и члана 46. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС“, број 8/19), Министарство финансија објављује:

Извештај о спроведеној јавној расправи о предлогу програма реформе управљања јавним финансијама 2021-2025. године, са пратећим Акционим планом за период 2021-2025. године

У складу са Законом о министарствима („Службени гласник РС“, број 128/20) и утврђеним делокругом рада, Министарство финансија припремило је Предлог програма реформе управљања јавним финансијама 2021-2025. године са пратећим Акционим планом за период 2021-2025. године.

Период јавних консултација о новом ПРУЈФ 2021-2025 **трајао је званично од 25. марта до 15. априла 2021. године** у складу са Предлогом јавне расправе, који је одобрио Одбор за привреду и финансије Владе Републике Србије 24. марта 2021. године, и који је предвидео како објаву на интернет страници Министарства финансија (<https://www.mfin.gov.rs/propisi/javne-rasprave>) и портала е-Управа (<http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/276>) , тако и организовање посебног састанка на коме би нацрт ПРУЈФ 2021-2025 био представљен заинтересованим странама.

Нацрт Програма био је постављен на интернет страници Министарства финансија и сви заинтересовани имали су прилику да у горе наведеном периоду, али и након тог периода, а све до одржавања састанка Дијалога о политици управљања јавним финансијама, доставе своје коментаре и сугестије на нацрт Програма.

У том периоду коментари су добијени од СИГМА/ОЕЦД, Европске комисије, Светске банке и Сталне конференције градова и општина (у даљем тексту: СКГО), док је током састанка “Дијалог о политици управљања јавним финансијама” 20. маја 2021. године коментаре односно питања упутио и Центар за европске политике (ЦЕП).

СИГМА/ОЕЦД је доставила врло детаљне коментаре, како општег типа који се односе на цео нацрт Програма, тако и појединачне за сваки посебни циљ и за сваку меру, односно сваку активност. Оваква врста коментара на нацрт Програма била је изузетно значајна и пружила је могућност да се детаљно размотри сваки појединачни коментар. Велики број коментара је узет у обзир, а за мањи број сугестија, које нису могле да буду прихваћене, припремљено је адекватно образложење које ће бити подељено са представницима СИГМА и ЕК. Коментари ЕК такође су значајно допринели даљем

унапређењу квалитета нацрта ПРУЈФ 2021-2025, и у највећој мери су узети у обзир приликом финализације документа. Достављени коментари Светске банке су конципирани на бази ПЕФА процене, и додатно су допринели унапређењу нацрта документа.

Коментари СКГО узети су у обзир у највећој могућој мери и укључени у текст нацрта ПРУЈФ, а односили су се на укључивање информација о изградњи капацитета запослених у јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС), посебно у погледу примене програмског буџета, затим у погледу унапређења транспарентности буџета и објављивања грађанских водича кроз буџет на локалном нивоу, затим на припрему средњорочних планова за ЈЛС, али и делова који се односе на унапређење методологије за управљање капиталним пројектима и унапређење примене система интерне контроле у јавном сектору.

Коментар Центра за европске политике односио се на разматрање “тежих” индикатора који се односе на неке аспекте увида до којих је дошао ДРИ, праћење имплементације препорука из различитих извора, индикатора који би на директнији начин били повезани са учинцима и сл. Сектор-ЦЈХ је и сам претходно разматрао и те индикаторе, посебно имајући у виду да су добијене сличне сугестије и од СИГМЕ, али већина ових индикатора заправо још увек није довољно зрела да би се могли применити.

Постављено је и питање о транспарентности Регистра ризика односно постављање на вебсајт институције. Општи став ЦЈХ је да транспарентност у домену интерних контрола нема значајан допринос унапређењу система, а може имати чак и негативне ефекте. Документа из овог домена су интерног карактера, што доприноси делотворности самих процеса интерних контрола, и управо им је основна намена да побољшају процес управљања. Као таква су доступна свакој врсти провере која постоји у РС (интерна ревизија, ДРИ, буџетска инспекција, тужилаштво, суд). Слабост коју је утврдила интерна ревизија се тичу пре свега пословних процеса и добар је резултат, с обзиром да ће се отклонити интерно, идентификован ризик је добар резултат с обзиром да ће се нешто урадити са њим. Додатно, о ризицима на агрегираном нивоу расправља се и у оквиру представљања стратешких и планских докумената, и извештаја о њиховој реализацији. . Знање о овим појмовима у јавности је мало, тако да је ЦЈХ држао обуку новинарима који покривају сродне теме.

Дана 20.05.2021. године одржан је састанак “Дијалог о политици управљања јавним финансијама”, путем онлајн платформе Кудо, уз подршку Немачке организације за међународну сарадњу – ГИЗ у оквиру пројекта Реформа јавних финансија – Агенда 2030.

На састанку је представљен нацрт новог Програма реформе управљања јавним финансијама 2021-2025, као и нацрт Извештаја о реализацији Програма реформе управљања јавним финансијама 2016-2020 за 2020. годину..

Састанку су присуствовали представници Фискалног савета, Делегације Европске уније у Републици Србији, Националног Конвента о Европској унији, донаторске заједнице, међународних финансијских институција и представници цивилног сектора, као и носиоци реформе – чланови Радне групе за припрему, праћење и реализацију ПРУЈФ 2021-2025 из Министарства финансија, Народне скупштине Републике Србије, Државне ревизорске институције, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства за европске интеграције, Републичког секретаријата за јавне политике, Канцеларије за јавне набавке, Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније..

У уводном обраћању реч су имали: Гојко Станивуковић, државни секретар у Министарству финансија, Мартин Клауке, шеф II сектора операција - Делегација Европске уније у Републици Србији, Кристијан Шилинг, представник амбасаде Савезне Републике Немачке у Србији, Сања Путник, помоћник министра у Министарству државне управе и локалне самоуправе, Наташа Драгојловић, координаторка Националног конвента о Европској унији и Никола Алтипармаков, члан Фискалног савета.

Господин Гојко Станивуковић, државни секретар у Министарству финансија, истакао је у свом уводном обраћању значај успостављања свеобухватних и добро организованих јавних финансија, као предуслов за успешне процесе реформи и у другим областима јавне управе, и њихову повезаност са кретањима економског окружења. „Претходна година је донела много изазова не само у области здравства већ и економије, због чега је проузроковала велики притисак на јавне финансије. Значај реформе управљања јавним финансијама због тога је посебно релевантан у економски отежаним условима, као што је актуелно окружење под утицајем пандемије Ковид-19. Захваљујући поузданој макроекономској и фискалној политици пре пандемије, Србија је имала довољно простора да одговори благовременим и снажним пакетима економске подршке домаћинствима и привреди, ради очувања радних места и унапређења јавног здравља, и тако помогла у ублажавању економских и социјалних ефеката пандемије и наставку структурних реформи“, нагласио је Станивуковић.

Представник амбасаде Немачке, господин Кристијан Шилинг, нагласио је значај усвајања новог Програма реформе управљања јавним финансијама и континуитет подршке који Немачка пружа у овој области који траје већ скоро 20 година. Истакао је да је реформа јавних финансија кључна за реформе и у другим областима, и навео пример Зелене агенде, као и да реформа јавних финансија, као реформски процес има највећи утицај на све реформске процесе у Србији. Нагласио је значај укључености свих заинтересованих страна у овај процес и позвао све присутне да искористе састанак како би својим доприносом додатно унапредили квалитет документа.

Господин Мартин Клауке, шеф II сектора операција - Делегација Европске уније у Републици Србији, поздравио је припрему извештаја о реализацији Програма за 2020. годину и честитао на припреми новог Програма који обезбеђује континуитет реформи. Истакао је да се реформа јавних финансија налази у области „Основа“ у процесу европских интеграција, и има хоризонтални значај за добру управу, макро-економску стабилност, пословно окружење, транспарентност и сл. Указао је да је кључни елемент за развој ове области дијалог, који се одвија на више нивоа, као и мониторинг и извештавање. Посебно је истакао да је неопходно појачати хоризонтална питања и ефекте у самом нацрту ПРУЈФ као што су нпр. ИТ капацитети, пројектно управљање, административни капацитети и сл.

Нагласио је да је реформа управљања јавним финансијама изузетно значајан сегмент шире реформе јавне управе и да је из године у годину очигледан напредак који Република Србија остварује у овој области. Подвукао је да је Европска комисија, у складу са досадашњом праксом, доставила коментаре на нацрт новог Програма, као и да је исто учинила СИГМА, и да ове коментаре треба размотрити пре усвајања Програма од стране Владе Републике Србије. Европска комисија подржава реализацију Програма и кроз пројекат техничке подршке: „Подршка министарству финансија за спровођење секторског реформског уговора“.

Госпођа Сања Путник, помоћник министра државне управе и локалне самоуправе, подсетила је присутне да је недавно усвојена Стратегија реформе јавне

управе за период 2021-2030, са пратећим Акционим планом за период 2021-2025. године. Реформа управљања јавних финансија представља један од посебних циљева реформе јавне управе. Веза новог Програма реформе управљања јавним финансијама и крвне Стратегије реформе јавне управе регулисана је у потпуности у Складу са законом о планском систему, а припрема је трајала паралелно.

Присутнима се обратила координаторка Националног конвента о Европској унији, која је поздравила присутне и похвалила припрему новог Програма реформе управљања јавним финансијама. Госпођа Драгојловић је нагласила да је доношење Програма само први корак и да је изузетно важно да се активности предвиђене Програмом и реализују у складу са временском динамиком представљеном у Акционом плану као и да је потребна велика посвећеност у процесу европских интеграција, односно преговарачких поглавља из надлежности Министарства финансија. Такође, упознала је присутне о активностима које тренутно реализује Национални конвент о Европској унији.

Никола Алтипармаков, члан финскалног савета, поздравио је припрему новог програма реформе управљања јавним финансијама за период 2021-2025. Осврнувши се на претходни петогодишњи период, нагласио је да су реализацијом Програма постигнути значајни резултати у различитим областима управљања јавним финансијама. Констатовао је да Програм није био превише заступљен и видљив у медијима, као што је случај са Стратегијом реформе јавне управе, али да се реформа управљања јавним финансијама без обзира на то, врло успешно спроводи. Програм је дао неопходан оквир за успешно спровођење реформи и на тај начин одговорио на бројне коментаре и критике које је Фискални савет упућивао Влади Републике Србије на поједине елементе система јавних финансија којима није била посвећена довољна пажња.

Након уводних излагања, модераторка састанка, госпођа Верица Игњатовић, помоћница министра финансија у Сектору за међународну сарадњу и европске интеграције, дала је кратак осврт на процес припреме Извештаја за 2020. годину и израде новог Програма за период 2021-2025. Захвалила се члановима радне групе на изузетној сарадњи и позвала присутне да активним учешћем на састанку дају свој допринос новом Програму. Такође је указала да се очекује формирање Радне групе НКЕУ за област реформе јавних финансија, која је најављена на дијалогу пре две године. Затим је позвала представнике посебних циљева да представе напредак који је постигнут у претходном периоду и образложе садржај Програма и пратећег Акционог плана за период 2021-2025.

Програм има за циљ остварење изbalансираног и одрживог буџета, смањење нивоа јавног дуга, јачање финансијског управљања и контроле, као и унапређење процеса ревизорске контроле. ПРУЈФ тежи да допринесе бољем повезивању извршења буџета са различитим политикама Владе, као и повећању транспарентности ових процеса.

У 2020. години остварен је напредак у свим областима Програма реформи управљања јавним финансијама: а) планирању и буџетирању јавних расхода; б) ефикасном и ефективном извршењу буџета; в) делотворној финансијској контроли; г) рачуноводству у јавном сектору и д) екстерном надзору над јавним финансијама.

Применом правилника и образаца у складу са Уредбом о капиталним пројектима, унапређено је планирање и праћење капиталних пројеката, кроз побољшано рангирање капиталних инвестиција, према приоритетним циљевима. Усклађеност буџетских корисника са Упутством за израду програмског буџета у 2020. години износила је 92%,

што говори у прилог унапређењу процеса програмског буџетирања и средњорочног планирања.

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

Процес реформе Пореске управе настављен је у складу са Акционим планом трансформације за период од 2018. до 2023. године, а све у циљу повећања буџетских прихода и унапређења управљања јавним финансијама. Увођењем е-фискализације и преласком на дигитално фактурисање, подношењем пореских пријава електронским путем преко портала е-Порези, као и добијањем електронског уверења о измирењу пореских обавеза, употпуњен је процес дигитализације. Такође, у потпуности је аутоматизована и размена података између ПИО, РФЗО и ЦРОСО, у систему паушалног опорезивања.

У складу са препорукама Европске комисије¹, ПУРС ће остати посвећена успешном спровођењу Програма трансформације и након завршене прве фазе у реорганизацији. У складу са препорукама, планиран је наставак фокуса на основне пореске делатности. Сам процес консолидације организационих јединица ПУРС биће настављен сходно идентификованим потребама за новом организационом структуром условљеном редизајном пословних процеса, мотивисаним унапређењем делотворности наплате пореза, као и смањењем трошкова у испуњавању пореских обавеза за пореске обвезнике. Фокус је на унапређењу постојећих и увођењу нових услуга, које ће се развијати у складу са потребама пореских обвезника, омогућавањем канала комуникације, превасходно базираних на електронској комуникацији преко једне контакт тачке - личног е-портала.

У складу са међународним стандардима *ISDA*, употребом финансијских деривата у сврху заштите од девизног и каматног ризика, настављено је активно управљање јавним дугом и у 2020. години. Поред еврообвезнице у мају, у новембру је емитована и десетогодишња обвезница од 1,2 милијарде америчких долара и тиме извршена превремена отплата 900 милиона долара еврообвезница емитованих и реализованих 2011. године. У 2020. години порасла је динаризация јавног дуга на 30,5%, у односу на 20,9% крајем 2016. године.

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

¹ Из Извештаја о Србији за 2020. годину Европске комисије, стр. 91: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

јавни дуг у процесима анализе односа ризика и трошкова задуживања, те значајно допринети развоју стратегије задуживања РС на средњи и дужи рок.

Додатно унапређење области јавних набавки спроведено је Применом Закона о јавним набавкама, изработом новог Портала, изработом Смерница за зелене јавне набавке и јачањем оперативних капацитета Управе за јавне набавке.

У наредне две године Канцеларија за јавне набавке остаће посвећена унапређењу електронског система јавних набавки, првенствено кроз надоградњу новог е-Портала јавних набавки, кроз израду нових модула, као и израду мобилне апликације која ће омогућити једноставнији приступ и једноставније праћење понуђачима и наручиоцима током целог процеса јавне набавке, од објављивања, па све до закључења.

Објављивање Смерница за управљање неправилностима и осталих унапређења проистеклих из примене новог Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле, као и унапређење Консолидованог годишњег извештаја о стању ИФКЈ, довело је до унапређења спровођења финансијског управљања и контроле као и даљи развој функције интерне ревизије.

У ПРУЈФ 2021-2025 планиране су следеће реформске мере у области ИФКЈ и то: Унапређење система ФУК-а у институцијама јавног сектора, унапређена функција интерне ревизије у јавном сектору у складу са међународним стандардима и начелима, ојачано праћење интерне контроле у јавном сектору (ИКЈС) и модернизација система обучавања из области ИФКЈ.

Од великог значаја су свакако и улагања у ИТ системе и дигитализација у области јавних финансија, која се огледају у унапређеном Информационом систему за извршење буџета (ИСИБ) и Систему за електронско попуњавање и прикупљање годишњих извештаја, *AuditDoc* софтверу за ревизију и руковање документима у области управљања јавним дугом, као и Јединственом информационом систему за планирање и праћење спровођења јавних политика (ЈИС) Републичког секретаријата за јавне политике.

У области реформе рачуноводства и финансијског извештавања, до 2022. године планира се успостављање Јединственог информационог система за припрему извршења буџета и буџетско рачуноводство и извештавање (СПИРИ) који ће у потпуности заменити досадашњи ИСИБ. Јануара 2021. године у Управи за трезор отпочето је са применом ИСИБ АП ЈЛС (Информациони систем извршења буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе), који је имплементиран у 2020. години, када је имплементиран и информациони систем за подношење финансијских извештаја (ИСПФИ), који ће у 2021. години омогућити свим корисницима буџетских средстава електронско достављање финансијских извештаја и који има за циљ унапређење процеса прикупљања, контроле и консолидације података на свим нивоима власти. С тим у вези, донет је Правилник о систему извршења буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 154/2020), као и Правилник о изменама и допунама Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова („Службени гласник РС“, број 151/20), којим се прописује достављање финансијских извештаја Управи за трезор у електронској форми.

Имајући у виду да су рачуноводство и финансијско извештавање два повезана система, промене које треба остварити требале би да прате једна другу. Управа за трезор чини велике напоре да путем усклађивања прописа, одржавања обука, те јачања

информационих капацитета омогући што квалитетнији скуп података који служе као база на основу којих би се доносиле пословне одлуке.

И поред постигнутог напретка у периоду од 2016-2020. године, у области извештавања, транспарентност буџета још увек није на задовољавајућем нивоу, те је потребно додатно унапредити ефикасност и делотворност извештавања у складу са најбољом међународном праксом, применом међународних рачуноводствених стандарда. Извештај о извршењу буџета потребно је објављивати правовремено, са довољним нивоом детаља, тако да обухватају све кориснике општег нивоа државе, садрже извештај о учинку програма и друге податке неопходне првенствено за правилно доношења одлука.

Квалитет и обухват података у финансијским извештајима је потребно додатно унапредити. Извештавање о извршењу буџета током године потребно је да буде свеобухватније, заправо у складу са 3 (три) Е, економично, ефикасно и ефективно, што, све заједно, обезбеђује већу транспарентност.

Истовремено са побољшањем квалитета финансијског извештавања, неопходно је и унапређење рачуноводства у јавном сектору, кроз повећање броја додатно обучених/оспоособљених кадрова, обезбеђење превода и примене *IPSAS*, као и адекватним ИТ решењима.

Када је реч о области екстерног надзора над јавним финансијама и области извршења висококвалитетних ревизија, 2020. година донела је нова унапређења. Побољшање ефикасности и квалитета ревизије, као и дигитализација рада ревизорских служби, планирано је кроз примену софтвера за управљање ревизијама (*Audit Managment System - AMS*). Циљеви из Стратешког плана за 2020. годину су у потпуности испуњени. Усвојена су Методолошка правила и смернице за ИТ ревизију, у складу са *ISSAI* стандардима и најбољим међународним ревизорским праксама. Наставило се са даљим развојем Методологије за праћење и процену ефеката препорука.

Развој капацитета запослених у ДРИ се остварује кроз интерне и међународне обуке, учешћем у различитим радним групама *INTOSAI* и *EUROSAI*, као и у спровођењу заједничких међународних ревизија.

Напори ДРИ у наредном петогодишњем периоду биће усмерени ка спровођењу ревизије јавних средстава у складу са Програмом ревизије. Напори које ће ДРИ уложити у повећање броја запослених и ревизија обухваћених годишњим Програмом ревизије значајно ће допринети надзору и контроли наменског трошења буџетских средстава, што представља један од главних елемената транспарентог и ефикасног система јавних финансија.

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

закључака Народне скупштине чије је извршење у надлежности Владе - Министарства финансија, Министарство ће периодично подносити извештај о предузимању потребних мера по закључку Народне скупштине поводом усвајања годишњег извештаја о раду ДРИ.

Припрема и спровођење ПРУЈФ-а се финансира из буџета, али и уз значајну подршку Европске комисије остварену кроз Секторску буџетску подршку за сектор реформе јавне управе из ИПА 2015, ИПА пројекте, *TAIEX* и *SIGMA*. Један од важних партнера је и Савезна Република Немачка кроз пројекат “Реформа јавних финансија и Агенда 2030” који спроводи *GIZ*. Активну помоћ пружају и Светска банка, ММФ, *OECD* и *UNDP*, као и владе Шведске, Швајцарске, Велике Британије, САД и Словачке.

У закључку дијалога потврђено је да Република Србија остаје привржена унапређењу управљања јавним финансијама, које представља не само подршку мерама фискалне консолидације и структурним реформама, већ и значајно утиче на побољшање квалитета државне управе, обезбеђујући тиме и повољну климу за привреду и инвестирање.