

Izveštaj br. AUS0002437

GOV



## SRBIJA

# JAVNI RASHODI I FINANSIJSKA ODGOVORNOST (PEFA) IZVEŠTAJ O OCENI UČINKA



Jun 2021.

© 2021 The World Bank

1818 H Street NW, Washington DC 20433, SAD

Broj telefona: 202-473-1000; internet stranica: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Pojedina prava pridržana

Ovo autorsko delo je proizvod rada zaposlenih u Svetskoj banci. Nalazi, tumačenja i zaključci izraženi u ovom autorskom delu ne odražavaju nužno stavove izvršnih direktora Svetske banke ili vlada koje zastupaju. Svetska banka ne garantuje tačnost podataka navedenih u ovom autorskom delu. Granice, boje, nazivi i druge informacije koje mogu biti prikazane na mapama u ovom autorskom delu ne predstavljaju bilo kakav stav Svetske banke u pogledu pravnog statusa bilo koje teritorije, kao ni potvrdu niti prihvatanje takvih granica.

### **Prava i dozvole**

Materijal u ovom autorskom delu podleže zaštiti autorskih prava. Budući da Svetska banka podstiče podelu svojih saznanja, ovo autorsko delo se može umnožavati, u celini ili delimično, u nekomercijalne svrhe uz uslov da se nosilac autorskog prava propisno navede.

**Navođenje autora:** Molimo vas da ovo autorsko delo navodite na sledeći način: „Svetska banka. {GODINA OBJAVLJIVANJA}. {NASLOV}. © World Bank.“

Sva pitanja o pravima i dozvolama, uključujući i srodna prava, treba uputiti na adresu: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; telefaks 202-522-2625; elektronska pošta: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).



**Srbija**

**Javni rashodi i finansijska odgovornost  
Izveštaj o oceni ucinka**

Jun 2021.

PEFA Sekretarijat potvrđuje da ovaj izveštaj ispunjava PEFA zahteve u smislu kvaliteta, te mu se dodeljuje priznanje '**PEFA CHECK**'.

PEFA Sekretarijat  
8 jul 2021.

## Skraćenice

AFCOS	Suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije
AV	Prosek
BCG	Korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou vlasti
BDP	Bruto domaći proizvod
CBA	Analiza troškova i koristi
CG	Centralni nivo vlasti
CJH/CSH	Centralna jedinica za harmonizaciju / Centralni sektor za harmonizaciju
COFOG	Klasifikacija funkcija države
COSO	Komitet sponzorskih organizacija Tredvejeve komisije
DBK	Direktni budžetski korisnik
DEU	Delegacija Evropske unije
DRI	Državna revizorska institucija
EA	Ekonomska analiza
EK	Evropska komisija
ESA	Evropski sistem nacionalnih i regionalnih računa
EU	Evropska unija
FG	Fiskalna godina
FMIS	Sistem za upravljanje javnim finansijama
IBK	Indirektni budžetski korisnik
IFKJ	Interna finansijska kontrola u javnom sektoru
IIA	Institut internih revizora
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija
IPA	Instrument pretprijetne pomoći
IPPF	Okvir međunarodne profesionalne prakse
ISIB	Informacioni sistem izvršenja budžeta
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija
IT	Informaciona tehnologija
JIR	Jedinica za internu reviziju
JLS	Jedinica lokalne samouprave
JPP	Javno-privatno partnerstvo
KJN	Kancelarija za javne nabavke
KRT	Konsolidovani račun trezora
M1(WL)	Metodologija PEFA za ocenjivanje u skladu sa „najslijabijom karikom“
M2(AV)	Metodologija PEFA za ocenjivanje u skladu sa prosekom ocena pojedinačnih dimenzija
MF	Ministarstvo finansija
MMF	Međunarodni monetarni fond
NBS	Narodna banka Srbije
OGD	Organizacija građanskog društva
OOSO	Organizacija obaveznog socijalnog osiguranja
PDV	Porez na dodatu vrednost
PEFA	Javni rashodi i finansijska odgovornost
PER	Program ekonomskih reformi
PI	Pokazatelj učinka
PRUJF	Program reforme upravljanja javnim finansijama

PU	Poreska uprava
RJU	Reforma javne uprave
SDF	Statistika državnih finansija
SIGMA	Podrška unapređenju javne uprave i rukovođenja
SUJD	Strategija upravljanja javnim dugom
UC	Uprava carina
UJF	Upravljanje javnim finansijama
ULJR	Upravljanje ljudskim resursima
VBF	Vanbudžetski fondovi
ZFLSU	Zakon o finansiranju lokalne samouprave
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
ZJS	Zakon o javnoj svojini
ZoBS	Zakon o budžetskom sistemu
ZPDG	Zakon o porezu na dohodak građana

# Sadržaj

<b>Metodologija .....</b>	<b>3</b>
<b>Rezime .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Kontekst UJF u Srbiji .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Detaljna analiza učinka UJF .....</b>	<b>22</b>
<b>STUB 1: Pouzdanost budžeta .....</b>	<b>22</b>
PI-1. Ukupno izvršeni rashodi .....	22
PI-2. Struktura izvršenih rashoda .....	23
PI-3. Ostvareni prihodi .....	24
<b>STUB 2: Transparentnost javnih finansija .....</b>	<b>25</b>
PI-4. Budžetska klasifikacija .....	25
PI-5. Budžetska dokumentacija .....	27
PI-6. Operacije centralne vlasti koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima .....	29
PI-7. Transferi jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave .....	31
PI-8. Informacije o učinku od značaja za pružanje javnih usluga .....	33
PI-9. Dostupnost fiskalnih informacija javnosti .....	35
<b>STUB 3: Upravljanje imovinom i obavezama .....</b>	<b>38</b>
PI-10. Izveštavanje o fiskalnom riziku .....	38
PI-11. Upravljanje javnim investicijama .....	42
PI-12. Upravljanje javnom imovinom .....	47
PI-13. Upravljanje dugom .....	50
<b>STUB 4: Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika .....</b>	<b>53</b>
PI-14. Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija .....	53
PI-15. Fiskalna strategija .....	55
PI-16. Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu .....	58
PI-17. Postupak pripreme budžeta .....	60
PI-18. Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom .....	63
<b>STUB 5: Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta .....</b>	<b>67</b>
PI-19. Upravljanje javnim prihodima .....	68
PI-19. Upravljanje javnim prihodima (M2) .....	68
PI-20. Računovodstvo javnih prihoda .....	73
PI-21. Predvidljivost usmeravanja sredstava u toku godine .....	75
PI-22. Docnje na strani rashoda .....	78
PI-23. Kontrola rashoda za plate .....	80
PI-24. Javne nabavke .....	84
PI-25. Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate .....	87
PI-26. Interna revizija .....	90
<b>STUB 6: Računovodstvo i izveštavanje .....</b>	<b>94</b>
PI-27. Integritet finansijskih podataka .....	94
PI-27. Integritet finansijskih podataka (M2) .....	94
PI-28. Budžetski izveštaji u toku godine .....	96
PI-29. Godišnji finansijski izveštaji .....	98

<b>STUB 7: Eksterni nadzor i revizija .....</b>	<b>102</b>
PI-30. Eksterna revizija .....	102
PI-31. Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije.....	106
<b>3. Celokupna analiza sistema UJF.....</b>	<b>111</b>
3.1. Prednosti i nedostaci UJF .....	111
3.2. Delotvornost okvira za internu kontrolu.....	113
3.3. Promene učinka u odnosu na prethodnu procenu .....	115
<b>Prilog 1: Rezime pokazatelja učinka .....</b>	<b>118</b>
<b>Prilog 2: Rezime napomena o okviru za internu kontrolu .....</b>	<b>126</b>
<b>Prilog 3: Izvori informacija .....</b>	<b>129</b>
Prilog 3A: Povezana istraživanja i analitika .....	129
Prilog 3B: Spisak osoba sa kojima su vođeni razgovori.....	129
Prilog 3C: Izvori informacija korišćenih kao dokazi za potrebe ocenjivanja pokazatelja .....	132
<b>Prilog 4: Praćenje promena učinka na osnovu prethodne verzije PEFA .....</b>	<b>137</b>
<b>Prilog 5: Kalkulacija za PI-1, PI-2 i PI-3 (Okvir 2016.).....</b>	<b>147</b>
Prilog 5A: Kalkulacija za PI-1, PI-2 i PI-3 (Okvir 2011.) .....	155

## PEFA “CHECK“, UPRAVLJANJE POSTUPKOM OCENE I KONTROLA KVALITETA

Tim Svetske banke za ocenjivanje sproveo je ocenu i pripremio izveštaj PEFA, a njegov rad usmeravao je rukovodilac ocenjivanja. Ocenjivanje je sprovedeno prema zahtevima mehanizma za osiguranje kvaliteta Provere PEFA (*PEFA Check*). Rukovodilac ocenjivanja bio je zadužen za postupanje u skladu sa najboljim praksama u toku planiranja i ocenjivanja, a nadzorni tim se starao o poštovanju tih praksi. Među članovima nadzornog tima bili su predstavnici Ministarstva finansija Republike Srbije, Švajcarskog sekretarijata za privredu (SECO) i Svetske banke.

Vlada je imenovala tim kao tačku za kontakt u toku ocene kojim je rukovodio pomoćnik ministra finansija. Ministarstvo finansija i drugi relevantni državne organi bili su glavni korisnici i ciljna grupa ocene i saradivali su kao partneri sa Svetskom bankom tokom postupka ocene tako što su učestvovali u obuci za primenu metodologije PEFA, bili osnovni izvor informacija pribavljenih putem intervjua sa zaposlenima u državnoj upravi i analizom izveštaja državnih organa. O svim nalazima i zaključcima razgovarano je sa predstavnicima države kako bi se potvrdilo zajedničko mišljenje o učinku sistema upravljanja javnim finansijama (UJF).

Pored redovnih procedura interne analize unutar Svetske banke, proces kontrole kvaliteta je podrazumevao zvaničnu kolegijalnu recenziju idejnog koncepta i konačnog nacrta izveštaja uz učešće eksperata iz četiri institucije sistema UJF. U kolegijalnoj recenziji su učestvovali predstavnici Vlade Srbije (Ministarstva finansija), Sekretarijata PEFA, Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda (MMF).

### **OKVIR 1.1: Upravljanje postupkom ocene i mehanizam za kontrolu kvaliteta**

#### **Organizacija postupka ocene PEFA**

- Nadzorni tim: Verica Ignjatović (pomoćnica ministra finansija), Stiven Ndegva (Stephen Ndegwa, šef kancelarije Svetske banke u Srbiji), Nenad Vlakerić (direktor Centralne fiducijarne jedinice, Ministarstvo finansija), Verena Fric (Verena Fritz, viša specijalistkinja za javni sektor, Svetska banka), Ana Pajković (nacionalna koordinatorica programa, Švajcarski sekretarijat za privredu)
- Rukovodilac ocenjivanja: Robi Senderović (Roby Senderowitsch, rukovodilac Grupe za dobru upravu za Evropu i Centralnu Aziju, Svetska banka)
- Rukovodilac i članovi Tima za ocenjivanje: Aleksandar Crnomarković (viši finansijski specijalista, rukovodilac tima, Svetska banka), Jonas Falov (Jonas Fallov, viši specijalista za javni sektor, Svetska banka), Čigdem Aslan (Cigdem Aslan, glavna specijalistkinja za javni dug, Svetska banka), Leandro Sekunjo (Leandro Secunho, viši specijalista za javni dug, Svetska banka), Zoran Skopljak (specijalista za javni sektor, Svetska banka), Sidi Diop (Sidy Diop, viši specijalista za javne nabavke, Svetska banka), Benedikta Oliveros (Benedicta Oliveros, specijalistkinja za javne nabavke, Svetska banka) Ivona Varzeha (Iwona Warzecha, viša specijalistkinja za finansijsko upravljanje), Nihad Nakaš, Miloš Marković i Emina Đuričić-Cerovac (konsultanti), Miroslav Nešić (programski asistent) i Bisera Nurković (programska asistentkinja)

#### **Recenzija konceptualne beleške i/ili projektnog zadatka**

- Datum recenzirane verzije konceptualne beleške: 8. jul 2020.
- Pozvani recenzenti: Verica Ignjatović (pomoćnica ministra finansija, Srbija), Sekretarijat PEFA, Patrik Uma Tete (Patrick Umah Tete, viši specijalista za finansijsko upravljanje, Svetska banka) i Suzan Flin (Suzanne Flynn, regionalna savetnica za UJF za Jugoistočnu Evropu, MMF)



- Recenzenti koji su dostavili komentare: Verica Ignjatović (pomoćnica ministra finansija, Srbija), Sekretarijat PEFA, Patrik Uma Tete (viši specijalista za finansijsko upravljanje, Svetska banka) i Suzan Flin (regionalna savetnica za UJF za Jugoistočnu Evropu, MMF)
- Datum(i) konačne verzije konceptualne beleške: 27. avgust 2020.

**Recenzija izveštaja o oceni**

- Datum(i) recenzirane verzije nacrtu izveštaja: 18. maj 2021.
- Pozvani recenzenti: Verica Ignjatović (pomoćnica ministra finansija, Srbija), Sekretarijat PEFA, Patrik Uma Tete (viši specijalista za finansijsko upravljanje, Svetska banka) i Suzan Flin (regionalna savetnica za UJF za Jugoistočnu Evropu, MMF)
- Recenzenti koji su dostavili komentare: Verica Ignjatović (pomoćnica ministra finansija, Srbija), Sekretarijat PEFA, Patrik Uma Tete (viši specijalista za finansijsko upravljanje, Svetska banka) i Suzan Flin (regionalna savetnica za UJF za Jugoistočnu Evropu, MMF)

# Metodologija

U ovom delu predstavljeni su glavni elementi metodologije primenjene tokom ocenjivanja.

**Vrsta ocene:** Ovo je četvrta po redu ocena nacionalnog sistema UJF u Srbiji,<sup>1</sup> nakon tri prethodno sprovedene ocene PEFA na centralnom nivou države u 2007, 2010. i 2015. godini. Sve prethodne ocene sprovela je Svetska banka, i to uz primenu Okvira PEFA iz 2005. odnosno 2011. godine. Ova ocena sprovedena je u skladu sa Okvirom PEFA iz 2016, pri čemu su za ocenu promena učinka korišćene posebne smernice primenom različitih verzija Okvira PEFA. U oceni su praćene promene u odnosu na prethodnu ocenu iz 2015. godine za koju je korišćen Okvir PEFA iz 2011, a u te svrhe primenjene su Smernice Sekretarijata PEFA za praćenje promena učinka u sukcesivnim postupcima ocene. Tim za ocenjivanje koristio je i druge metodološke smernice i praktične alate koje je izradio Sekretarijat PEFA, između ostalog i Priručnike PEFA,<sup>2</sup> šablone i uputstva za postupak ocene PEFA, zahteve vezane za Proveru PEFA i druge savete Sekretarijata PEFA. Ovaj postupak ocene je sproveden eksterno od strane Svetske banke. Kako je dogovoreno sa državnim organima Srbije, tim je na osnovu nalaza Izveštaja PEFA izradio i drugi dokument pod naslovom „Preporuke za pripremu Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025“.

**Broj primenjenih pokazatelja:** Svih 31 pokazatelja PEFA u okviru sedam stubova UJF primenjeno je u toku ovog postupka ocene.

**Vremenski okvir ocene:** Postupak ocene počeo je 22. i 23. jula 2020. godine organizacijom obuke iz oblasti metodologije PEFA za zaposlene u državnoj upravi (obučeno je 35 lica). Nakon ove obuke usledila je glavna misija za prikupljanje podataka, čija je poseta trajala od 27. jula do 14. avgusta 2020. Period od sredine avgusta do novembra 2020. bio je posvećen izradi izveštaja PEFA, uz dostavljanje dodatnih zahteva Vladi za pružanje podataka i dopunskih sastanaka u cilju prikupljanja nedostajućih informacija. Nacrt izveštaja predstavljen je Vladi u novembru 2020. Na osnovu nalaza iz nacrta izveštaja PEFA, tim za ocenjivanje je uz konsultaciju sa Ministarstvom finansija izradio i drugi dokument pod naslovom „Preporuke za pripremu Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2021-2025“.

Državne institucije zatim su analizirale izveštaj i dostavljale komentare na njega, nakon čega je on izmenjen u skladu sa dostavljenim komentarima i upućen u postupak kolegijalne recenzije radi izrade konačnog izveštaja u junu 2021. Izveštaj je zatim analiziran u cilju odobrenja u postupku Provere PEFA i prevoda na srpski jezik. Izveštaj je podnet u štampanom obliku u julu 2021, sa logotipom *PEFA Check*, na engleskom i srpskom jeziku, a objavljen je i u elektronskom obliku na internet stranicama Sekretarijata PEFA, Ministarstva finansija i Svetske banke.

**Godine obuhvaćene ocenom:** Ocenom su obuhvaćene poslednje tri završene fiskalne godine (koje su identične kalendarskim godinama), i to 2017, 2018. i 2019. Ovo načelo je primenjeno na sve pokazatelje koji obuhvataju „poslednje tri završene fiskalne godine“ ili „poslednju završenu fiskalnu godinu“. Revidirani finansijski izveštaji države (završni račun budžeta), koje revidira Državna revizorska institucija, najčešće su dostupni u decembru tekuće godine za prethodnu godinu, pa su stoga završni računi za fiskalne godine 2017. i 2018. revidirani pre ocenjivanja, ali izveštaj o reviziji završnog računa za 2019. nije bio raspoloživ do datuma preseka za ocenjivanje.

---

<sup>1</sup> Ocena je finansirana iz sredstava Povereničkog fonda za UJF u Evropi i Centralnoj Aziji, koji finansira vlada Rusije i kojim upravlja Svetska banka.

<sup>2</sup> Za izradu Izveštaja PEFA u pogledu sadržine i formata korišćen je priručnik PEFA Handbook, Revised Volume 3 (Second Edition), prvi put primenjen na pilot-projekte u 2020. godini.

**Datum preseka:** Dan preseka za ocenjivanje bio je 30. jun 2020, u skladu sa rokovima za ocenjivanje i izradu izveštaja, i kao takav primenjen je na prikupljene i analizirane informacije, kao i za utvrđivanje okolnosti koje su važile „u trenutku ocenjivanja“, što je od značaja za pojedine dimenzije.

**Obuhvat:** Ovom ocenom obuhvaćen je centralni nivo države. U Tabeli 1.4. u Delu 1 izveštaja prikazana je struktura državne uprave. Shodno tome, analizirani su svi direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava. U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, direktni korisnici budžetskih sredstava su budžetske jedinice prvog nivoa obuhvaćene godišnjim zakonima o budžetu centralnog nivoa države, odnosno, na centralnom nivou su to organi i organizacije Republike Srbije, između ostalog ministarstva, kancelarije Vlade i direkcije. Indirektni korisnici budžetskih sredstava su budžetske jedinice drugog nivoa, institucije nad kojima Vlada, preko direktnih korisnika budžetskih sredstava, vrši prava u pogledu upravljanja i finansiranja. Među njima su prosvetne, zdravstvene i pravosudne institucije. Direktni korisnici budžetskih sredstava u svojoj nadležnosti mogu imati više indirektnih korisnika budžetskih sredstava.

Među drugim subjektima na centralnom nivou države obuhvaćenim ovom ocenom su fondovi socijalnog i zdravstvenog osiguranja (Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republički fond za zdravstveno osiguranje, Nacionalna služba za zapošljavanje i Fond za socijalno osiguranje vojnih osiguranika) i drugi vanbudžetski subjekti (kao što su Fond za razvoj, Fond za inovacionu delatnost, Fond za nauku, Razvojna agencija Srbije, regulatorna tela i slično). Javno-privatna partnerstva obuhvaćena su ocenom u delu u kome su uključena u programe i projekte na centralnom nivou države, kao i u kome se odgovarajući budžeti i rashodi finansiraju iz republičkog budžeta.

Ovom ocenom nisu obuhvaćeni organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i javna preduzeća i druga preduzeća u vlasništvu države, osim u pogledu elemenata utvrđenih Okvirom PEFA 2016, kao što je procena fiskalnog rizika iz poslovanja organa lokalne samouprave i javnih preduzeća ili transfera lokalnom nivou vlasti.

**Izvori informacija:** Osnovni izvori informacija za ovu ocenu bili su (i) razgovori sa predstavnicima nadležnih državnih organa i (ii) pregled i analiza relevantne dokumentacije, kao što su izveštaji državnih organa, analitički podaci i drugi dokumenti koje su pripremili državni organi i koji su relevantni za ocenu pokazatelja PEFA. Tim za ocenjivanje se konsultovao i sa subjektima izvan javnog sektora, uključujući međunarodne organizacije i donatore, i to putem sastanaka sa njima i uvidom u njihove relevantne dijagnostičke i analitičke izveštaje. Celokupan spisak institucija i pojedinaca sa kojima su održani sastanci, kao i korišćenih dokumenata i izveštaja, dat je u Prilogu 3 uz ovaj izveštaj. Među glavnim partnerima na nivou Vlade tokom ocenjivanja bili su Ministarstvo finansija i njegovi različiti sektori (Sektor budžeta, Sektor za praćenje fiskalnog rizika, Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije i Centralna jedinica za harmonizaciju), Uprava za trezor, Poreska uprava, Uprava carina, Kancelarija za javne nabavke, Državna revizorska institucija, Odbor Narodne skupštine za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, Direkcija za imovinu Republike Srbije i pojedini veliki korisnici budžetskih sredstava kao što su Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo zdravlja i drugi.

**Fiskalna godina:** Od 1. januara do 31. decembra.

**Devizni kurs:** 1 EUR = 117,5928 RSD; 1 USD = 104,9186 RSD  
(srednji kurs Narodne banke Srbije na dan 31. decembra 2019)

# Rezime

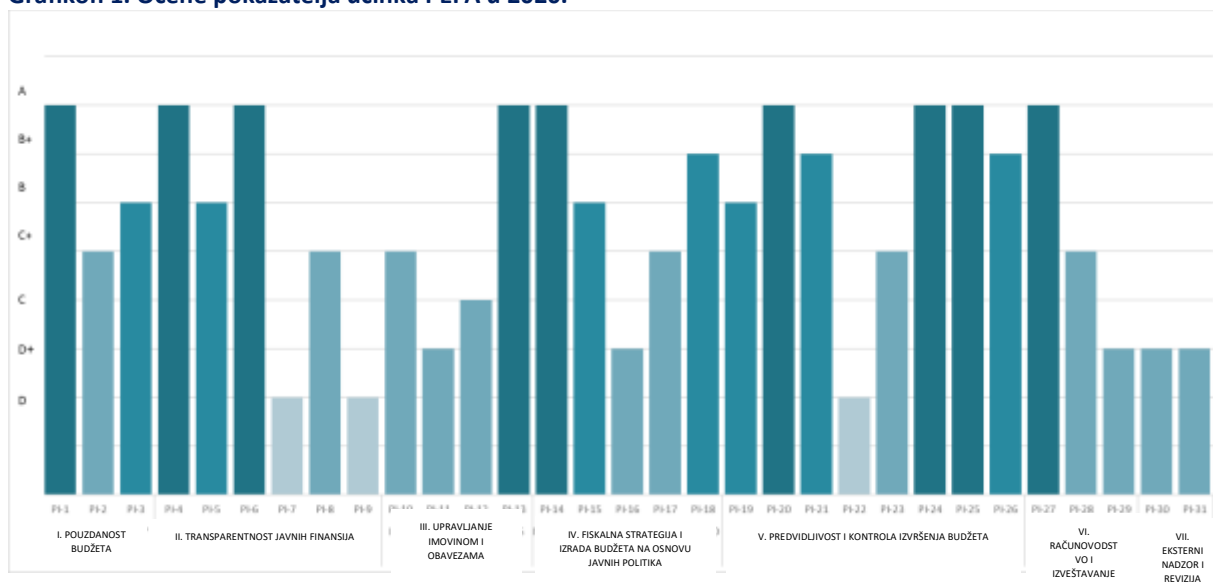
## Svrha i upravljanje procenom

**Ova ocena PEFA omogućava uvid u učinak sistema UJF u analiziranoj zemlji.** Kako je poslednje ocenjivanje sprovedeno 2015. godine, i vremenski period između dva ocenjivanja i značajan broj i obuhvat reformi započetih ili sprovedenih u međuvremenu opravdavaju izbor ovog trenutka za ponovljenu analizu. Ocenjivanje je sprovedla Svetska banka, a njegovi glavni korisnici su Ministarstvo finansija i druge nadležne institucije u Srbiji.

**Ova ocena predstavlja osnov za vrednovanje tekućeg Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020. i pripremu novog programa koji će obuhvatiti period od 2021. do 2025.** Vlada Srbije trenutno sprovodi Program reforme upravljanja javnim finansijama (PRUJF) 2016-2020, a u toku je izrada novog programa za period od 2021. do 2025. PRUJF je ključni strateški dokument u oblasti upravljanja javnim finansijama i izražuje se i sprovodi u okviru realizacije Strategije reforme javne uprave (RJU). Tokom sprovođenja PRUJF-a od 2016. do 2020. ostvaren je napredak u više oblasti, ali u brojnim aspektima i dalje ima mesta za poboljšanje. Nalazi ovog ocenjivanja za cilj imaju da se Vlada informiše o promenama nastalim od prethodne ocene PEFA sprovedene 2015. godine, čime će se Vladi pružiti podrška za procenu rezultata sprovođenja tekućeg PRUJF-a. Od ovih nalaza se istovremeno očekuje da posluže za pripremu novog programa, pošto će se njima utvrditi oblasti u kojima su potrebne dalje reforme.

## Glavne prednosti i nedostaci sistema UJF u Republici Srbiji

**Grafikon 1. Ocene pokazatelja učinka PEFA u 2020.**



Kao što je prikazano u napred navedenom Grafikonu 1, u postupku ocenjivanja su utvrđene sledeće glavne prednosti sistema UJF u Srbiji:

- ✓ **Izrada budžeta.** Budžeti su pouzdani, pri čemu odstupanja stvarno realizovanih prihoda i rashoda u poređenju sa onim što je predviđeno budžetom ostaju u rasponu od niskih do umerenih, dok samo struktura rashoda po funkcijama pokazuje značajnija odstupanja. Budžet se prikazuje u skladu sa svim relevantnim budžetskim klasifikacijama, većinom u skladu sa Priručnikom za statistiku državnih finansija (SDF) iz 2014. ili uporedivim standardima.

Međutim, format izveštaja o realizaciji budžeta koji se izrađuju u toku godine nije uporediv onome u kome su godišnji izveštaji o izvršenju budžeta i završni računi. Budžetska dokumentacija je prilično detaljna i sadrži većinu ključnih elemenata, a većina ključnih fiskalnih dokumenata su transparentni i dostupni javnosti, uprkos nižoj oceni dodeljenoj na osnovu metodoloških kriterijuma. Budžetski kalendar je propisan zakonom i generalno se poštuje. Step operacija centralnog nivoa države koje nisu obuhvaćene izveštajima je nizak.

- ✓ **Izvršenje budžeta.** Budžeti se izvršavaju u okviru odobrenih aproprijacija, za koje su u sistem ugrađene čvrste kontrole za sve korisnike obuhvaćene sistemom izvršenja budžeta (odnosno sve direktne budžetske korisnike i deo indirektnih budžetskih korisnika). Iznosi sredstava raspoloživih u toku godine za izvršenje budžeta predvidljivi su i nema kašnjenja niti „uskih grla“ zbog problema sa likvidnošću, što se može pripisati i kvalitetnom upravljanju prihodima. Iako i dalje postoje izazovi sa unapređenjem interne finansijske kontrole u javnom sektoru, interna revizija i finansijsko upravljanje i kontrola kod korisnika budžetskih sredstava u sve većoj meri doprinose postojanju kontrolnog okruženja i praćenju korišćenja javnih sredstava. Upravljanje javnim prihodima i javne nabavke postepeno se usklađuju sa dobrim praksama.
- ✓ **Upravljanje dugom.** Postoji trogodišnja strategija upravljanja javnim dugom čije se sprovođenje prati. Godišnji zakon o budžetu sadrži godišnji plan zaduživanja za tu godinu. Jedna institucija je odgovorna za zaduživanje države. Evidencije i izveštaji o javnom dugu redovno se ažuriraju i objavljuju na mesečnom i kvartalnom nivou.
- ✓ **Eksterna revizija i nadzor.** Državna revizorska institucija je nezavisna i vrši revizije u skladu sa godišnjim planom revizije i međunarodnim standardima, dok su broj subjekata revizije i obuhvat revizijom izvan onoga što je propisano zakonom određeni kapacitetima ove institucije. U svakom slučaju, najbitniji završni računi, odnosno konsolidovani završni račun budžeta centralne države i konsolidovani računi svih organizacija obaveznog socijalnog osiguranja revidiraju se svake godine. Svi izveštaji o reviziji se objavljuju na propisan način ubrzo nakon izrade. Postoje odgovarajuće procedure i prakse u skladu sa kojima Narodna skupština razmatra godišnji budžet, a analiza godišnjih finansijskih izveštaja (završnih računa) države je unapređena.

Sledeći aspekti su ocenjeni kao oblasti u kojima su potrebni nastavak reformi i dalja poboljšanja:

- ✓ **Strateška perspektiva korišćenja javnih sredstava.** Iako su u većini dokumenata javnih politika utvrđeni troškovi za njihovo sprovođenje, i mada je u trenutku ocenjivanja bilo usvojeno 77 strategija (nacionalnih i sektorskih, kao i nekoliko institucionalnih) i 26 programa, veze sa republičkim budžetom nisu uvek očigledne. Čini se da se u budžetskim aproprijacijama neretko postavljaju ad hoc godišnji prioriteta, što sužava prostor za strateške aktivnosti te samim tim odlaže ili sprečava realizaciju strategija. Jasne i dosledne strategije i njihova primena doprinose na srednji i duži rok efikasnijem radu javnog sektora i stvaraju okruženje za privredni rast. Verovatno će biti potrebno duže vremena da se ostvare očekivane koristi unapređene koordinacije planiranja javnih politika i izrade budžeta za njihovo sprovođenje propisane Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije (usvojenom u aprilu 2018).
- ✓ **Srednjoročno budžetiranje.** Srednjoročni limiti i procene izrađuju se za budžetsku i dve naredne godine i uključuju u Fiskalnu strategiju i budžetsku dokumentaciju. Pa ipak, malobrojni su dokazi da se one koriste kao polazna osnova za pripremu budžeta za narednu godinu ili da se odstupanja od njih obrazlažu. Time se ometa efikasno upravljanje budžetskim sredstvima na srednji rok. Postojeće prednosti na ovom polju, poput sveobuhvatne trogodišnje Fiskalne strategije koja se progresivno usvaja za naredni period, izrade nezavisno

revidiranih makroekonomskih i fiskalnih projekcija i srednjoročnih procena i limita, ne dopunjavaju se njihovim odgovarajućim razmatranjem i uključivanjem u budžete za naredne godine. Alokacije za transfere jedinicama lokalne samouprave ne određuju se u praksi putem pravičnog sistema zasnovanog na utvrđenim pravilima, iako postoji propis kojim se uređuje takav sistem.

- **Informacije o učinku i upravljanje njime.** Najveće teškoće u ovoj oblasti odnose se na nedovoljno razvijene prakse vezane za programski budžet, koji ima suštinske nedostatke u pojedinim ključnim elementima. Iako se planovi učinka izrađuju za korisnike budžetskih sredstava a o njihovoj realizaciji se izveštava na polugodišnjem i godišnjem nivou, analiza navedenog učinka je ograničena, kao što su i naknadne radnje u tom pogledu. Postojeći način utvrđivanja ciljeva i vrednovanja rezultata i pokazatelja dovodi do neadekvatne alokacije sredstava, pošto se njime informacije o učinku ne uzimaju u obzir za prioritizaciju aktivnosti u narednim budžetskim ciklusima.
- ✓ **Upravljanje javnim investicijama, javnom imovinom i fiskalnim rizicima.** Ove funkcije su u razvoju, ali beleže slabiji učinak u ocenjenom periodu. Sprovođenje nedavno usvojenog pravnog okvira za upravljanje javnim investicijama u narednim godinama može dovesti do boljeg odabira i realizacije kapitalnih projekata i povećati njihov pozitivan uticaj na društvo i optimizovati korišćenje resursa. Slično tome, registar nefinansijske imovine je u pripremi, i kada postane potpuno funkcionalan trebalo bi da unapredi evidenciju koju država vodi o imovini i omogući njeno korišćenje i upravljanje u cilju ostvarivanja rezultata. Nastavak razvoja sistema za praćenje fiskalnih rizika omogućio bi državi da odgovori na fiskalne rizike i šokove kako nastaju, uz smanjenje nepovoljnog uticaja na stabilnost javnih finansija.
- ✓ **Računovodstvo i izveštavanje.** Mada nema značajnih bojazni u pogledu tačnosti rashoda i prihoda, izrada bilansa stanja države bez primene stvarnih obračunskih standarda negativno se odražava na kvalitet prikazanih informacija o finansijskoj poziciji. Primera radi, nisu dostupni podaci o nefinansijskoj imovini i docnjama. Ne objavljuju se unutargodišnji izveštaji o izvršenju budžeta, a godišnji finansijski izveštaji se objavljuju sa zakašnjenjem.

### Uticaj učinka UJF na budžetske i fiskalne ishode

**Opšta fiskalna disciplina.** Efikasno upravljanje prihodima u celini doprinosi unapređenju fiskalne discipline, ali visoki nivoi neizmirenih poreskih obaveza negativno utiču na ostvarivanje planiranih prihoda. Godišnji budžeti su u celini pouzdani, uz niska do umerena odstupanja između usvojenih budžeta i njihovog izvršenja. To pozitivno utiče na fiskalnu disciplinu, baš kao i nizak stepen operacija centralnog nivoa države koji nisu obuhvaćeni izveštavanjem. Budžetska dokumentacija je takođe u velikoj meri sveobuhvatna i transparentna. Izvršenje budžeta je solidno, a čvrste kontrole omogućavaju budžetskim korisnicima da troše sredstva samo u okviru odobrenih aproprijacija, što opet doprinosi fiskalnoj disciplini. Obaveze korisnika sredstava Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO), uključujući sve državne zdravstvene ustanove, kontrolišu se u skladu sa godišnjim ugovorima sa RFZO, a odgovarajuća plaćanja se porede sa fakturama i obaveštenjima o dostupnim sredstvima koja RFZO upućuje Upravi za trezor. Sva plaćanja se vrše putem podračuna konkretne institucije koji se vodi kod Uprave za trezor. Istovremeno, odsustvo centralizovanih prethodnih kontrola kojima bi se delotvorno sprečilo preuzimanje ugovornih obaveza korisnika budžetskih sredstava izvan okvira budžeta dovodi do nastanka negativnih rizika za povećanje docnji na strani rashoda u slučaju da dođe do promene trenutno povoljnih izgleda likvidnosti. Mada Ministarstvo

finansija redovno prati docnje, primetan je nedostatak javno dostupnih informacija o trendovima u pogledu upravljanja docnjama.

Za razliku od godišnjeg budžeta, procedure i procesi koji utiču na srednjoročni horizont sadrže određene nedostatke i mogu nepovoljno da se odraze na fiskalnu disciplinu u celini. Makroekonomske i fiskalne projekcije, fiskalne politike i strategije i srednjoročne procene se izrađuju na odgovarajući način. Uprkos tome, one se naizgled samo u ograničenoj meri razmatraju pri utvrđivanju godišnjih budžetskih aktivnosti i aproprijacija. Operacionalizacija strateških prioriteta kroz budžetske programe i aktivnosti nije dosledna i ad hok prioriteti često imaju prvenstvo, što na duži rok može da ugrozi stabilnost javnih finansija i okruženja za rast.

U posmatranom periodu nije postojao zvaničan i potpuno funkcionalan mehanizam za praćenje fiskalnih rizika, što može za posledicu da ima dodatne neplanirane budžetske rashode koji predstavljaju rizik za efikasno fiskalno upravljanje. U upravljanju imovinom ima nedostataka, što sprečava maksimizaciju javnih prihoda od izdavanja i otuđenja imovine i upravljanja njome u celini. Slabosti postoje i kod upravljanja javnim investicijama, što može dovesti do odabira projekata koji će se suočiti sa kašnjenjima i dovesti do nedovoljnog izvršenja kapitalnog budžeta, ili projekata sa nedovoljnim budžetima čiji troškovi mogu biti veći od predviđenih.

**Strateška raspodela sredstava.** Postoji veliki broj strategija, od kojih su za neke utvrđeni troškovi sprovođenja, ali veze između strateških dokumenata i strukture i prioriteta godišnjeg budžeta i srednjoročnih procena nisu uvek očigledne. U posmatranom periodu porasla su godišnja odstupanja u strukturi rashoda po funkcijama. Upravljanje učinkom i merenje rezultata budžetskih programa i aktivnosti na osnovnom su nivou, što otežava delotvorno praćenje i reviziju strateških prioriteta i njihovog dugoročnog uticaja na osnovu učinka.

Upravljanje javnim investicijama trebalo bi da bude blisko vezano za stratešku perspektivu budžeta, budući da je strateška dimenzija od presudnog značaja za odabir kapitalnih projekata. Samim tim, neadekvatno upravljanje javnim investicijama ne pruža podršku za strateško opredeljivanje sredstava. Uzevši u obzir dugoročnu perspektivu strateških ciljeva, slab srednjoročni budžetski okvir sprečava nastanak povoljnih preduslova za pravilno planiranje strateških aktivnosti. Slično tome, poboljšano praćenje fiskalnih rizika i upravljanje njima onemogućilo bi pojavu dodatnih neplaniranih rashoda usled materijalizovanih fiskalnih rizika ili nagomilanih docnji, što bi moglo da smanji fiskalni prostor za strateške aproprijacije zbog potrebe za rešavanjem tih ad hok pitanja.

Verodostojan godišnji budžet, u smislu nivoa ukupnih rashoda, omogućava da se strateške aproprijacije izvrše na način propisan budžetom. Sveobuhvatni i transparentni budžeti omogućavaju praćenje strateških aproprijacija koje su navedene u budžetu i izvršene.

Shodno tome, iako sistem omogućava finansiranje i sprovođenje aktivnosti obuhvaćenih godišnjim budžetom, strateški ciljevi nisu uvek operacionalizovani kroz budžetske aktivnosti, a umesto njih prioritet mogu biti ad hok rashodi.

**Efikasno pružanje javnih usluga.** U celini pouzdan budžet smanjuje rizik od preraspodele sredstava sa programa za pružanje javnih usluga na druge kategorije rashoda, ali bi trebalo obratiti pažnju na odstupanja u strukturi rashoda, i to naročito prema funkcionalnoj klasifikaciji. Transparentan i sveobuhvatan budžet i pouzdani podaci o njegovog izvršenju dozvoljavaju odgovarajuće praćenje rashoda izvršenih za potrebe pružanja javnih usluga. Generalno kvalitetno upravljanje prihodima omogućava naplatu planiranih prihoda i njihovu dostupnost za pružanje javnih usluga bez nepotrebnih kašnjenja. Slično tome, predvidljivost praksi opredeljivanja sredstava i upravljanja gotovinom dovodi do pravovremene raspoloživosti sredstava u skladu sa planovima rada organizacija koje pružaju javne

usluge. U javnim nabavkama prvenstvo se daje postupcima koji omogućavaju konkurenciju i one se ne smatraju preprekom pružanju javnih usluga. Pored toga, solidan sistem i kontrole izvršenja budžeta omogućavaju redovno izvršavanje aprocijacija namenjenih pružanju javnih usluga. Funkcija interne revizije neprekidno se jača u smislu broja i obuke/sertifikacije internih revizora, dok je odgovor rukovodstva na nalaze uglavnom pravovremen ali se i dalje smatra samo delimičnim.

Usled nedovoljne razvijenosti koncepata i praksi programskog budžeta i upravljanja učinkom, informacije o efikasnosti pružanja javnih usluga ograničene su. Odgovarajuće merenje ostvarenih rezultata, ključnih pokazatelja učinka, izlaza i ishoda svakog budžetskog programa bilo bi izuzetno korisno za efikasnije srednjoročno i dugoročno pružanje javnih usluga. Takve informacije o učinku i analize omogućile bi sprovođenje korektivnih radnji u budućim budžetskim ciklusima i obezbedile korisne uvide za dalja unapređenja. Iako se za korisnike budžetskih sredstava izrađuju planovi učinka, postoje tek ograničene informacije o ostvarenom učinku, sredstvima koja prime organizacije zadužene za pružanje usluga i vrednovanju efekata. Državna revizorska institucija je jedina organizacija koja sprovodi nezavisno vrednovanje efekata, ali je broj revizija svrsishodnosti poslovanja ograničen nedostatkom kapaciteta.

### Promene učinka u odnosu na prethodnu procenu

**Učinak u pogledu UJF u celini beleži poboljšanje u odnosu na 2015.** Od 28 pokazatelja učinka, vrednosti su ostale iste za 13, kod još 11 su registrovane povećane vrednosti usled poboljšanog učinka, a samo 3 pokazatelja beleže pogoršanje ocena. Jedan pokazatelj, vezan za operacije centralne vlasti koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima, 2015. nije bio ocenjen ali je 2020. dobio najvišu ocenu.

**Najznačajnija poboljšanja utvrđena ocenom PEFA u 2020. u odnosu na 2015.** tiču se praćenja nezavisnih vladinih agencija i javnih preduzeća; sektorske strategije se izrađuju, zajedno sa utvrđenim troškovima, za veći broj sektora; upravljanje javnim prihodima sada beleži poboljšanje u celini; izvršenje budžeta unapređeno je u pogledu predvidljivosti sredstava dostupnih budžetskim korisnicima u toku godine, kao i uspostavljenih i primenjenih internih kontrola; budžet je bolje ocenjen što se tiče verodostojnosti, sveobuhvatnosti budžetske dokumentacije, poštovanja budžetskog kalendara i informacija o projektima finansiranim iz sredstava donatora prikazanim u budžetu; javne nabavke unapređene su u pogledu mogućnosti građana da pristupe informacijama o sprovedenim postupcima javnih nabavki; a došlo je do poboljšanja i u pogledu interne revizije, obuhvata eksternom revizijom i nadzora koji vrši zakonodavna vlast. Ocena je sada niža za transparentnost i objektivnost transfera jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, kao i za praćenje docnji.

**Uzevši u obzir njihov pozitivan trend, promene učinka imale su povoljan uticaj na budžetske ishode.** Veća pouzdanost budžetskih rashoda i prihoda unapređuje fiskalnu disciplinu u celini. Istovremeno, verodostojni budžeti omogućavaju pravilno planiranje i izvršenje aprocijacija za strateške potrebe, bez rizika od toga da neadekvatno utvrđeni budžeti za posledicu imaju preraspodelu sredstava manje strateškim, neplaniranim i ad hoc aktivnostima. Delotvornije interne kontrole doprinose kvalitetnom i pouzdanom izvršenju budžeta. Ojačan zakonodavni nadzor stvara okruženje sa većom odgovornošću koje povoljno utiče na usklađivanje budžetskih prioriteta sa strateškim ciljevima. Unapređena efikasnost upravljanja prihodima osigurava dostupnost sredstava za realizaciju strateških projekata. Pouzdani budžeti, kvalitetno izvršenje budžeta i efikasno upravljanje prihodima takođe omogućavaju da se sredstva opredeljena za pružanje javnih usluga adekvatno planiraju, čine raspoloživim i izvršavaju neometano, bez opasnosti da će sredstva biti preraspodeljena na druge prioritete. Kvalitetni nalazi



interne revizije takođe imaju pozitivan uticaj jer se preporukama revizora unapređuje efikasnost pružanja javnih usluga, uprkos niskoj stopi sprovođenja revizija svrsishodnosti poslovanja.

**Tabela 1: Pregled ocena po pokazateljima PEFA**

Pokazatelj učinka u oblasti UJF		Metod ocenjivanja	Ocena za dimenziju				Ukupna ocena
			i	ii	iii	iv	
<b>I. Pouzdanost budžeta</b>							
PI-1	Ukupno izvršeni rashodi	M1	A				A
PI-2	Struktura izvršenih rashoda	M1	D	A	A		D+
PI-3	Ostvareni prihodi	M1	B	B			B
<b>II. Transparentnost javnih finansija</b>							
PI-4	Budžetska klasifikacija	M1	D				D
PI-5	Budžetska dokumentacija	M1	B				B
PI-6	Operacije centralne vlasti koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima	M2	A	A	A		A
PI-7	Transferi jedinicama lokalne samouprave	M2	D	C			D+
PI-8	Informacije o učinku od značaja za pružanje javnih usluga	M2	A	D	A	D	C+
PI-9	Dostupnost fiskalnih informacija javnosti	M1	D				D
<b>III. Upravljanje imovinom i obavezama</b>							
PI-10	Izveštavanje o fiskalnom riziku	M2	B	C	C		C+
PI-11	Upravljanje javnim investicijama	M2	C	D	D	C	D+
PI-12	Upravljanje javnom imovinom	M2	C	D	D		D+
PI-13	Upravljanje dugom	M2	A	A	A		A
<b>IV. Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika</b>							
PI-14	Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija	M2	A	B	A		A
PI-15	Fiskalna strategija	M2	B	A	C		B
PI-16	Srednjoročna perspektiva u planiranju rashoda u budžetu	M2	B	D	C	D	D+
PI-17	Postupak pripreme budžeta	M2	A	C	C		B
PI-18	Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom	M1	A	B	A	A	B+
<b>V. Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta</b>							
PI-19	Upravljanje javnim prihodima	M2	A	A	C	D	B
PI-20	Računovodstvo javnih prihoda	M1	A	A	A		A
PI-21	Predvidljivost aporijacija sredstava u toku godine	M2	A	A	C	A	B+
PI-22	Docnje na strani rashoda	M1	D*	D*			D
PI-23	Kontrola rashoda za plate	M1	B	B	A	C	C+
PI-24	Upravljanje javnim nabavkama	M2	A	A	A	B	A
PI-25	Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate	M2	A	A	A		A
PI-26	Interna revizija	M1	A	A	B	B	B+
<b>VI. Računovodstvo i izveštavanje</b>							
PI-27	Integritet finansijskih podataka	M2	B	NA	A	A	A
PI-28	Budžetski izveštaji u toku godine	M1	B	C	B		C+
PI-29	Godišnji finansijski izveštaji	M1	B	C	D		D+
<b>VII. Eksterni nadzor i revizija</b>							
PI-30	Eksterna revizija	M1	A	B	A	A	B+
PI-31	Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije	M2	A	C	B	A	B+

# 1. Kontekst UJF u Srbiji

## 1.1. Pregled finansijskih pokazatelja

**Zakonom o budžetskom sistemu definiše se struktura javnog sektora.** Ovim propisom se uređuju centralni i opšti nivo države, pri čemu centralni nivo podrazumeva sve subjekte koji su obuhvaćeni budžetom Republike, vanbudžetske fondove, uključujući i fondove socijalnog osiguranja (organizacije obaveznog socijalnog osiguranja), dok opšti nivo države obuhvata budžet Republike Srbije i budžete lokalnih vlasti. Prema sledećoj definiciji, javni sektor obuhvata opšti nivo države i javna preduzeća.<sup>3</sup> Lokalne nivoe vlasti predstavljaju jedinice teritorijalne autonomije (pokrajine) i lokalne samouprave (što uključuje gradove i opštine). Lokalne vlasti su autonomne u pogledu izvršenja svojih budžeta i finansiraju se iz sopstvenih prihoda, delova prihoda sa centralnog nivoa koji su u skladu sa zakonom ustupljeni lokalnom nivou i transfera sa centralnog nivoa.

**Sudsku vlast, koja je nezavisna od izvršne i zakonodavne, vrše sudovi.** Sudovi su državni organi, nezavisni i autonomni u svom radu. Sudovi opšte nadležnosti su osnovni, viši i apelacioni sudovi, kao i Vrhovni kasacioni sud. Sudovi posebne nadležnosti su Privredni apelacioni sud, Prekršajni apelacioni sud i Upravni sud. Vrhovni kasacioni sud je najviša sudska instanca u Republici Srbiji. Nacionalna strategija reforme pravosuđa je usklađena sa Nacionalnim programom usvajanja pravnih tekovina EU.

Tabela 1.2: Agregatni fiskalni podaci

Realizacija kod korisnika budžetskih sredstava na centralnom nivou države (u procentima BDP-a)			
	FG 2017	FG 2018	FG 2019
Ukupni prihodi	23,51%	23,24%	23,53%
—Sopstveni prihodi	23,36%	22,99%	23,30%
—Donacije	0,15%	0,26%	0,23%
Ukupni rashodi	22,80%	22,61%	23,29%
—Nekamatni rashodi	20,31%	20,51%	21,32%
—Kamatni rashodi	2,48%	2,10%	1,97%
Agregatni deficit (uklj. donacije)	0,71%	0,63%	0,24%
Primarni deficit	3,19%	2,71%	2,21%
Neto finansiranje	-0,71%	-0,63%	-0,24%
—Eksterno	-0,45%	-1,08%	0,94%
—Domaće	1,16%	1,71%	-0,70%

Tabela 1.3: Finansijska struktura centralnog nivoa države – ostvareni rashodi (u mil. RSD)

Godina	Centralni nivo države			
	Budžetski subjekti	Vanbudžetski subjekti	Fondovi socijalnog osiguranja	Agregatni zbir
Prihodi	1.328.359	39.443	686.994*	2.054.796
Rashodi	953.925	8.072	885.260	1.910.868
Transferi ka (-) i od (+) drugih jedinica opšte države	-301.367	22.418	193.281	-85.668
Obaveze	/	/	/	/
Finansijska imovina	/	/	/	/
Nefinansijska imovina	/	/	/	/

Napomena: Rashodi vanbudžetskih jedinica čine oko 3,75 odsto ukupnih rashoda centralnog nivoa vlasti

\* Uključuje prihode osim doprinosa po osnovu obaveznog socijalnog osiguranja kako je prikazano u Tabeli 19.1.

<sup>3</sup> Javno preduzeće je preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.

Tabela 1.4. Struktura javnog sektora (broj subjekata)

	Javni sektor				
	Podsektor državne uprave		Organizacije obaveznog socijalnog osiguranja	Podsektor javnih preduzeća	
	Budžetski subjekti	Vanbudžetski subjekti		Nefinansijska javna preduzeća	Finansijska javna preduzeća
Centralni nivo	2.850 <sup>4</sup>	12	4 <sup>5</sup>	170	5
Niži nivo(i) – jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave	6.024 <sup>6</sup>	/	/	712	/

Napomena: Ne postoje „dekoncentrisani subjekti“ centralnog nivoa u skladu sa definicijom iz SDF 2014.

## 1.2. Institucionalni mehanizmi za UJF

**Ministarstvo finansija igra centralnu ulogu u strukturi upravljanja javnim finansijama.** Ministarstvo finansija podeljeno je na 13 sektora od kojih je svaki odgovoran za ključne tematske oblasti. Svaki sektor sastoji se od dva ili više odeljenja i/ili grupa zaduženih za konkretna pitanja u okviru date oblasti. Osim ovih sektora postoje i dodatne centralizovane funkcije za podršku, kao što su Sekretarijat i Kabinet ministra, Odsek za odnose sa javnošću, Odsek za internu reviziju i Odeljenje za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije (AFCOS). Pored osnovnih organizacionih jedinica, u sastavu Ministarstva je i osam uprava: Poreska uprava, Uprava carina, Uprava za trezor, Uprava za javni dug, Uprava za duvan, Uprava za sprečavanje pranja novca, Uprava za igre na sreću i Uprava za slobodne zone.

Sektorska zaduženja za pojedine ključne funkcije UJF opisana su u daljem tekstu.

- **Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije** zadužen je za izradu analiza makroekonomskih i fiskalnih kretanja i politika; izradu srednjoročnih projekcija makroekonomskih i fiskalnih agregata i indikatora; izradu analiza kao osnove za pripremu Fiskalne strategije i Programa ekonomskih reformi; izradu Biltena javnih finansija; utvrđivanje makroekonomskih i fiskalnih pretpostavki za izradu budžeta; izradu projekcija javnih prihoda, javnih rashoda i ukupnog fiskalnog deficita/suficita; izradu konsolidovanog budžeta opšte države; i analizu makroekonomskih i fiskalnih efekata zakonskih i drugih normativnih akata i mera ekonomske i fiskalne politike.
- **Sektor budžeta** je zadužen za pripremu i izradu zakona i drugih propisa kojim se uređuje republički budžet, budžetski sistem, sistem javnih prihoda i javnih rashoda, sistem finansiranja OOSO, sistem finansiranja lokalnih vlasti, sistem finansiranja plata u javnom sektoru i sistem

<sup>4</sup> Obuhvata sve budžetske korisnike, kako direktne tako i indirektne. Postoji 140 direktnih korisnika budžetskih sredstava, a preko dve trećine ostalih su prosvetne ustanove (1.952 od 2.710).

<sup>5</sup> Postoje četiri organizacije obaveznog socijalnog osiguranja. Međutim, broj korisnika u ovoj kategoriji je 352, od kojih su većina zdravstvene ustanove.

<sup>6</sup> U Srbiji postoji 176 budžeta jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, a broj budžetskih korisnika na lokalnom nivou je 6.027. Ovaj broj isključuje prosvetne ustanove, centre za socijalnu zaštitu i pravosudne institucije, koje su prikazane u kategoriji „budžet centralnog nivoa države“.

finansiranja političkih aktivnosti; priprema i izrađuje zakon o budžetu Republike Srbije i rebalans budžeta Republike Srbije u saradnji sa budžetskim korisnicima; predlaže nivoe aroprijacija po korisnicima i vrstama izdataka; stara se o primeni programskog modela budžetiranja na svim nivoima vlasti; i daje mišljenja na nacрте zakona, propisa i akata iz svoje nadležnosti.

- **Sektor za fiskalni sistem** priprema zakone i druge propise kojima se uređuje poreski sistem i poreska politika, naročito poreza na dobit pravnih lica, poreza na dodatu vrednost, poreza na dohodak građana, akciza, poreza na imovinu, doprinosa za socijalno osiguranje i drugih poreza i javnih dažbina; i vrši pripremu za zaključivanje međunarodnih ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja.
- **Sektor za carinski sistem i politiku** zadužen je za pripremu zakona i drugih propisa koji se odnose na carinski sistem; carinsku tarifu; mere vancarinske zaštite; osnivanje i rad slobodnih zona; i analizu, praćenje i usaglašavanje carinskog sistema i politike sa standardima međunarodnih organizacija i pravnim tekovinama EU.
- **Sektor za finansijski sistem** je zadužen za obezbeđenje odgovarajućeg pravnog i regulatornog okruženja za finansijski sektor, i to naročito u pogledu bankarskog sistema; trezorskih operacija u domaćoj i stranoj valuti; osiguranja; tržišta hartija od vrednosti i tržišta kapitala; računovodstva i revizije; privatizacije banaka i sanacije, stečaja i likvidacije banaka.
- **Sektor – Centralna jedinica za harmonizaciju** zadužen je za propise i politike u oblasti okvira za internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru (IFKJ) i njegovo promovisanje. Takođe je odgovoran za utvrđivanje i razvoj metodologije, standarda i priručnika u oblastima finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) i interne revizije. Ovaj sektor priprema i sprovodi obuku internih revizora (uključujući sticanje zvanja i stalno stručno usavršavanje); zadužen je za sagledavanje kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrole, koordinaciju i saradnju sa strukovnim organizacijama i vođenje registra ovlašćenih internih revizora u javnom sektoru. Pored toga, ovaj sektor jednom godišnje objavljuje konsolidovani izveštaj o stanju i kvalitetu sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru.
- **Sektor za upravljanje sredstvima Evropske unije** obavlja poslove finansijskog upravljanja, kontrole i računovodstva i izveštavanja u okviru sistema za upravljanje sredstvima pretpristupne pomoći Evropske unije. U okviru ovog sektora, Odeljenje za nacionalni fond za upravljanje sredstvima pretpristupne pomoći Evropske unije upravlja računima preko kojih se odvijaju gotovinski tokovi ovih sredstava i zaduženo je za pripremu zahteva za plaćanje i druge dokumentacije, kao i za izveštavanje Evropske unije.
- **Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava Evropske unije** upravlja ugovaranjem u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) I i IPA II i planira, priprema i sprovodi tenderske postupke u skladu sa pravilima za sprovođenje javnih nabavki Evropske unije.
- **Sektor za imovinsko-pravne poslove** obavlja normativne, studijsko-analitičke, upravne i upravno-nadzorne poslove koji se odnose na svojinsko-pravne odnose i druge stvarno-pravne odnose i drugostepeni postupak u predmetima eksproprijacije, nacionalizacije, vraćanja oduzete imovine i slično.
- **Sektor za međunarodnu saradnju i evropske integracije** zadužen je za koordinaciju procesa pristupanja EU i praćenje sprovođenja obaveza Ministarstva finansija u procesu evropskih integracija. Takođe je odgovoran za koordinaciju bilateralne, multilateralne i regionalne saradnje Ministarstva.

- **Sektor za budžetsku inspekciju** zadužen je za inspekcijsku kontrolu materijalno-finansijskog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava kod svih korisnika javnih sredstava navedenih u Zakonu o budžetskom sistemu (ZoBS); inspekcijsku kontrolu obračunavanja, evidentiranja i naplaćivanja prihoda koje ostvaruju subjekti navedeni u ZoBS-u, kao i korišćenje tih sredstava; preduzimanje zakonom propisanih mera u slučajevima postojanja nezakonitosti, odnosno nepravilnosti u predmetima u kojima je izvršena inspekcijska kontrola.
- **Sektor za drugostepeni poreski i carinski postupak** je zadužen za odlučivanje po uložnim pravnim lekovima protiv poreskih i carinskih upravnih akata.
- **Sektor za praćenje fiskalnih rizika** priprema i izrađuje izveštaje o fiskalnim rizicima, analizira fiskalne rizike koji proizilaze iz poslovanja državnih preduzeća, analizira poslovanje javnih preduzeća i njihov uticaj na makroekonomsku stabilnost, privredni rast i javne finansije; prati i analizira rizike povezane sa finansijskim sektorom; prati državne garancije; analizira rizike od elementarnih nepogoda i njihove efekte na budžet i analizira rizike u vezi sa ostalim potencijalnim obavezama.

**Sistem UJF u Srbiji organizovan je po delimično decentralizovanom modelu.** Mada je za koordinaciju pripreme i izvršenja budžeta i internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru i dalje nadležno Ministarstvo finansija, korisnici budžetskih sredstava odgovorni su za dostavljanje svojih programa poslovanja (koji obuhvataju kapitalne budžete) Ministarstvu finansija, svoje budžete izvršavaju u okviru aproprijacija odobrenih u republičkom budžetu i uređuju svoje funkcije interne revizije i kontrole u skladu sa smernicama Ministarstva finansija. Ministarstvo finansija (i njegova Poreska uprava i Uprava carina) igraju ključnu ulogu u politici javnih prihoda i upravljanju njima.

**Među glavnim eksternim nadzornim institucijama su Fiskalni savet, Državna revizorska institucija (DRI) i Narodna skupština.** U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, Fiskalni savet je zadužen za unapređenje kulture fiskalne odgovornosti, i u tom smislu razmatra Fiskalnu strategiju i dostavlja Narodnoj skupštini mišljenje o nacrtu Fiskalne strategije i analizu revidirane Fiskalne strategije za tekuću godinu, predlogu Zakona o budžetu (i rebalansu budžeta), predlogu Zakona o završnom računu budžeta i konsolidovanom izveštaju Republike Srbije, kao i ocenu o fiskalnom uticaju propisa i njihovih izmena i dopuna koje usvaja Skupština. Državnoj revizorskoj instituciji je Ustavom i Zakonom o DRI dodeljena odgovornost za funkciju revizije javnih sredstava. Državna revizorska institucija vrši revizije pravilnosti poslovanja, revizije finansijskih izveštaja i revizije svrsishodnosti poslovanja subjekata koji se finansiraju iz budžeta ili koji koriste druge vidove državne pomoći i upravljaju javnom imovinom a čiji je osnivač ili većinski vlasnik Republika Srbija. To podrazumeva kako centralni tako i lokalni nivo vlasti, kao i državna preduzeća. Skupštinski nadzor nad sistemom UJF prvenstveno se sastoji od razmatranja i usvajanja Fiskalne strategije, godišnjih zakona o budžetu (i rebalansa budžeta) i godišnjih zakona o završnom računu (koji uključuju revizorske izveštaje DRI).

**Sektor – Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH) Ministarstva finansija koordinira reformu interne finansijske kontrole u javnom sektoru, a za njeno sprovođenje zaduženi su svi subjekti u javnom sektoru.** Mada je Ministarstvo finansija zadržalo ulogu u pogledu praćenja i koordinacije razvoja okvira za internu kontrolu, rukovodioci subjekata u javnom sektoru snose odgovornost za uspostavljanje i adekvatno upravljanje tim okvirom u svakodnevnom radu. Shodno tome, za uspostavljanje funkcije interne revizije u javnom sektoru primenjen je sličan decentralizovani pristup. Delotvornost celokupnog okvira interne kontrole u javnom sektoru Srbije razmatra se u Delu 3 ovog Izveštaja.

**Sektor budžeta u Ministarstvu finansija i Uprava za trezor ključni su akteri zaduženi za pripremu odnosno izvršenje budžeta, dok korisnici sredstava igraju aktivnu ulogu u tom procesu.** Sektor

budžeta u Ministarstvu finansija dostavlja korisnicima budžetskih sredstava Uputstvo za pripremu budžeta, koje sadrži limite i rashoda i izdataka. Korisnici budžetskih sredstava pripremaju i dostavljaju predloge svojih finansijskih planova Ministarstvu finansija, koje na osnovu tih predloga izrađuje godišnji zakon o budžetu. Što se tiče izvršenja budžeta, korisnici zadržavaju odgovornost za preuzimanje obaveza u skladu sa odobrenim rashodima, verifikaciju i podnošenje Trezoru zahteva za plaćanje u okviru svojih budžetskih aproprijacija.

**Politiku javnih prihoda utvrđuje Ministarstvo finansija, a Poreska uprava i Uprava carina zadužene su za upravljanje javnim приходima i naplatu svih glavnih poreskih prihoda.** To obuhvata porez na dodatu vrednost (PDV), porez na dobit pravnih lica (PDPL), porez na dohodak fizičkih lica (PDFL), doprinose za obavezno socijalno i zdravstveno osiguranje, carinske dažbine i akcize. Manji broj drugih subjekata imaju pravo da naplaćuju najveći deo neporeskih prihoda, koji se naplaćuju u vidu taksi i naknada.

**Uprava za javni dug zadužena je za upravljanje dugom.** Ova Uprava je odgovorna za zaduživanje i izdavanje garancija u ime države u cilju očuvanja likvidnosti i finansiranja budžetskog deficita i velikih kapitalnih investicija. Ona vodi evidenciju o javnom dugu i objavljuje odgovarajuće izveštaje o tome. Uprava za javni dug izrađuje i Strategiju upravljanja javnim dugom.

**Tabela 2.9: Nosioi ključnih funkcija i procesa UJF**

<b>Funkcija/proces UJF</b>	<b>Nosioi</b>
Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija	Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije u Ministarstvu finansija
Priprema budžeta (uključujući srednjoročni okvir budžeta)	Sektor budžeta u Ministarstvu finansija, uz učešće korisnika budžetskih sredstava
Izvršenje budžeta	Korisnici budžetskih sredstava upravljaju svojim pojedinačnim odobrenim budžetima, Uprava za trezor upravlja informacionom sistemom za upravljanje finansijama centralnog nivoa države (Informacioni sistem izvršenja budžeta, ISIB) i FMIS-om i obrađuje sve zahteve za plaćanja
Praćenje fiskalnih rizika	Sektor za praćenje fiskalnih rizika u Ministarstvu finansija
Upravljanje javnim investicijama	Pojedinačni korisnici budžetskih sredstava realizuju kapitalne projekte, a Sektor za praćenje fiskalnih rizika u Ministarstvu finansija se, putem svoje Grupe za ocenu i praćenje kapitalnih projekata, stara o poštovanju propisa u predinvesticionoj fazi i prati realizaciju
Upravljanje javnom imovinom	Korisnici budžetskih sredstava upravljaju konkretnom imovinom, a Direkcija za imovinu Republike Srbije vodi registar javne imovine
Upravljanje dugom	Uprava za javni dug
Upravljanje приходima	Poreska uprava i Uprava carina (upravljanje javnim приходima), Sektor za fiskalni sistem i Sektor za carinski sistem i politiku u Ministarstvu finansija (politika javnih prihoda)
Upravljanje sistemom plata	Uprava za trezor obračunava i isplaćuje plate zaposlenih kod direktnih korisnika sredstava republičkog budžeta obuhvaćenih centralizovanim sistemom; više direktnih korisnika budžetskih sredstava u sektoru odbrane i bezbednosti samostalno obračunava plate svojih zaposlenih Obračun plata u javnim zdravstvenim ustanovama (primarni, sekundarni i tercijarni nivo zdravstvene zaštite i specijalizovane ustanove) kontroliše RFZO a plaćanje vrši Uprava za trezor
Javne nabavke	Korisnici budžetskih sredstava vode pojedinačne postupke javnih nabavki; Kancelarija za javne nabavke; Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki
Interna revizija i finansijsko upravljanje i kontrola	Korisnici budžetskih sredstava staraju se o svakodnevnom sprovođenju i stalnom unapređenju ovih funkcija; Centralna jedinica

	za harmonizaciju u Ministarstvu finansija (politika i metodologija za sve subjekte na centralnom nivou)
Računovodstvo i finansijsko izveštavanje	Ministarstvo finansija utvrđuje računovodstvenu politiku u celini; Uprava za trezor vodi glavnu knjigu putem sistema FMIS (ISIB) i priprema finansijske izveštaje države; korisnici vode pomoćne knjige i dostavljaju izveštaje Upravi za trezor
Eksterna revizija	Državna revizorska institucija za sva javna sredstva
Nadzor i kontrola	Fiskalni savet Narodna skupština; Odbor Narodne skupštine za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava

Izvor: Svetska banka.

### 1.3. Pravni i regulatorni mehanizmi za UJF

**Ustav Republike Srbije najviši je pravni akt u Republici Srbiji.** Uređenje vlasti u Republici Srbiji počiva na podeli vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku. Predsednik Republike Srbije predstavlja Republiku Srbiju i predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade. U skladu sa Ustavom, predsednik se bira na period od pet godina i ne može biti biran više od dva puta. Predsednik vlade vodi i usmerava rad Vlade. Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. Narodnu skupštinu čini 250 poslanika koji se biraju neposredno tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom. Poslanici se biraju na period od četiri godine.

**Ustavna načela su razrađena sveobuhvatnim okvirom javnih politika koji se sastoji od primarnog zakonodavstva (zakoni) i sekundarnog zakonodavstva (uredbe, pravilnici).** Postojanje propisa u pismenom obliku preduslov je za usvajanje bilo kakvih načela ili pravila od strane subjekata u javnom sektoru. Kao što je uobičajeno u državama kontinentalne Evrope, za usvajanje standarda ili drugih načela u subjektima u javnom sektoru potreban je pravni okvir sastavljen od najmanje jednog zakona zasnovanog na ustavu, najčešće zajedno sa dodatnim odlukama i uputstvima.

**Zakon o budžetskom sistemu (ZoBS) je organski zakon o budžetu kojim se uređuje celokupan okvir ključnih elemenata UJF, dok su dodatnim tematskim zakonima i podzakonskim aktima detaljnije uređene posebne oblasti.** Ovim zakonom se pružaju opšte smernice o: (i) prihodima i rashodima budžeta; (ii) fiskalnom okviru, načelima, pravilima i fiskalnoj strategiji; (iii) pripremi budžeta; (iv) izvršenju budžeta; (v) računovodstvu i izveštavanju; (vi) internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru i budžetskoj inspekciji i (vii) eksternoj reviziji. Posebnim zakonima i podzakonskim aktima<sup>7</sup> detaljnije se uređuju ove i druge oblasti UJF.

**Među oblastima uređenim posebnim zakonima su eksterna revizija, upravljanje javnim prihodima, upravljanje javnim dugom, javne nabavke i upravljanje javnom imovinom.** Zakonom o DRI uređena je eksterna revizija u javnom sektoru. Ustav sadrži opšte odredbe o ulozi DRI, dok su Zakonom o DRI propisane dodatne odredbe o njenom mandatu i obuhvatu, organizaciji i prirodi revizija. Zakonom o javnom dugu uređeno je novo zaduživanje i izveštavanje o javnom dugu i upravljanje njime. Ovim zakonom se Uprava za javni dug određuje kao glavna institucija za upravljanje dugom. Zakonom o javnim nabavkama uređuju se uslovi i postupci vezani za nabavke u javnom sektoru. Zakonom o javnoj svojini uređeno je korišćenje, upravljanje i otuđenje imovine u svojini centralnog nivoa države i lokalnih samouprava. Finansiranje lokalnih samouprava u Srbiji regulisano je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

<sup>7</sup> Uredba je podzakonski akt višeg reda koji donosi Vlada, dok pravilnike donose ministri nadležni za pojedinačne sektore i njima se bliže definišu posebne oblasti uređene aktima višeg reda, kao što su zakoni i uredbe.

**Sekundarnim zakonodavstvom se učvršćuje osnovni pravni okvir u oblastima izvršenja budžeta, računovodstva i izveštavanja i upravljanja javnim investicijama.** Među propisima o izvršenju budžeta i računovodstvu i izveštavanju su Uredba o budžetskom računovodstvu, Uredba o primeni Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor; Pravilnik o sistemu izvršenja budžeta Republike Srbije; Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i Kontnom okviru i Pravilnik o načinu pripreme, sastavljanja i podnošenja finansijskih izveštaja korisnika budžetskih sredstava, korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i budžetskih fondova. Osnovni akt kojim je uređeno upravljanje javnim investicijama je Uredba o upravljanju kapitalnim projektima. Početkom 2021. godine planira se donošenje podzakonskog akta kojim će se urediti praćenje fiskalnih rizika.

**Godišnji Zakon o budžetu sadrži budžetske aroprijacije za direktne korisnike budžetskih sredstava i indirektno korisnike pod njihovom kontrolom, u skladu sa svim relevantnim budžetskim klasifikacijama.** Narodna skupština usvaja godišnji zakon o budžetu za narednu godinu najkasnije do kraja tekuće godine. Zakon se sastoji od opšteg dela u kome se navode prihodi, rashodi i deficit odnosno suficit. U ovom delu se prikazuju i novo zaduživanje planirano u toku budžetske godine, pregled državnih garancija i glavnih projekata finansiranih iz sredstava kredita međunarodnih finansijskih institucija i podrška EU za sprovođenje reformi putem sredstava iz Instrumenta za pretprijetnu pomoć (IPA). U posebnom delu zakona prikazuju se pojedinačni budžeti svakog budžetskog korisnika. Mogućnosti za učešće građana u postupku pripreme budžeta su ograničene, budući da u skladu sa propisima participacija javnosti nije obavezna.

**Propise prate strategije, programi i smernice u kojima se definišu dodatni ciljevi UJF i mere i radnje za ostvarivanje tih ciljeva.** Osnovni dokument u kome se navode ciljevi reformi u oblasti UJF jeste Program reforme upravljanja javnim finansijama (PRUJF), koji se izrađuje i sprovodi u okviru realizacije Strategije RJU. Program se donosi na period od pet godina, te se tako prethodni program odnosio na razdoblje od 2016. do 2020, dok je u pripremi novi PRUJF koji će obuhvatiti period od 2021. do 2025. Nadalje, Fiskalna strategija, koja se svake godine izrađuje progresivno za naredni trogodišnji period, pruža okvirne smernice za UJF, uključujući srednjoročne fiskalne ciljne vrednosti i parametre. Drugim strategijama se definišu reformski pravci u konkretnim oblastima, kao što su interna finansijska kontrola u javnom sektoru, interna revizija, upravljanje javnim dugom, javne nabavke i poreska politika. Metodologija za upravljanje kapitalnim projektima pruža smernice na ovom polju, a u pripremi je i metodologija za praćenje fiskalnih rizika i upravljanje njima, za koju se očekuje da će biti završena početkom 2021. godine.

## Okvir interne kontrole

**Osnovni kriterijumi za okvir interne finansijske kontrole u javnom sektoru Srbije propisani su u glavi VI Zakona o budžetskom sistemu.** Ovaj zakon sadrži odredbe o (i) finansijskom upravljanju i kontroli; (ii) internoj reviziji i (iii) harmonizaciji i koordinaciji sistema interne kontrole. U više podzakonskih akata, metodologija i priručnika Ministarstva finansija detaljno se uređuju konkretni modaliteti za rad ovog okvira. Okvir interne kontrole razvija se u kontekstu tekućih nastojanja Srbije da ispuni ciljeve reforme UJF i javne uprave u pogledu usklađivanja sa međunarodno priznatim načelima i standardima koji su vezani za program pristupanja ove zemlje Evropskoj uniji.

**Definicija svrhe finansijskog upravljanja i kontrole u zakonu odgovara definiciji iz relevantnih međunarodnih standarda.** Svrha okvira finansijskog upravljanja i kontrole u Srbiji jeste da obezbedi (i) poslovanje u skladu sa propisima, unutrašnjim aktima i ugovorima; (ii) realnost i integritet finansijskih i poslovnih izveštaja; (iii) ekonomično, efikasno i efektivno korišćenje sredstava; i (iv) zaštitu sredstava i informacija. Predviđeno je da se ovaj okvir sprovodi putem pet međusobno povezanih komponenti



zasnovanih na osnovnom okviru Komiteta sponzorskih organizacija Tredvejeve komisije (COSO), odnosno kontrolnog okruženja, procene rizika, kontrolnih aktivnosti, informisanja i komunikacije i praćenja.

**U druga pravila u procedure UJF (u oblastima kao što su upravljanje javnim prihodima i trezorsko poslovanje) sve se više ugrađuju neophodna načela i standardi interne kontrole.** Zakoni kojima se uređuje materija izvan UJF (kao što su strateško planiranje, upravljanje ljudskim resursima, etička pitanja i integritet) koja utiče na efikasnost interne kontrole postepeno se usklađuju sa načelima Evropskog upravnog prostora i omogućavaju punu primenu interne finansijske kontrole u javnom sektoru.

**Jasno su raspodeljene uloge za izradu i sprovođenje okvira politike interne kontrole, a postoji i institucionalna struktura kojom se pruža podrška njegovoj realizaciji.** Centralna jedinica za harmonizaciju u MF ima opštu nadležnost za izradu, koordinaciju i praćenje sprovođenja politike okvira za internu finansijsku kontrolu u javnom sektoru. Za svakodnevno sprovođenje ovog okvira zaduženi su rukovodioci institucija u javnom sektoru, koji su odgovorni za pripremu troškovno efikasnih i srazmernih internih kontrola kojima se obezbeđuju poštovanje propisa i odgovarajući učinak poslovanja, uključujući i ostvarenje ciljeva tih institucija.

**Rad mehanizama za institucionalno upravljanje, upravljanje rizikom i internu kontrolu podleže reviziji nezavisne, decentralizovane funkcije interne revizije (IR).** Metodološki okvir za rad internih revizora temelji se na propisanom Međunarodnom okviru profesionalne prakse (MOPP) Instituta internih revizora (IIR). Centralna jedinica za harmonizaciju izrađuje godišnje izveštaje o napretku u pogledu realizacije okvira interne kontrole, i to na osnovu samoprocene institucija zaduženih za sprovođenje odgovarajućih odredbi ZoBS-a.

**Mehanizmi interne kontrole podležu eksternom nadzoru Ministarstva finansija i DRI.** Centralna jedinica za harmonizaciju ovlašćena je da analizira funkcionalni kvalitet interne kontrole i funkcije interne revizije. Pored toga, Sektor za budžetsku inspekciju u MF igra značajnu ulogu u naknadnom utvrđivanju pravilnosti u pogledu finansijskih transakcija i poslovanja institucija u javnom sektoru (odnosno poštovanja pozitivnih propisa). Funkcionisanje okvira interne kontrole ispituje se u toku revizije finansijskih izveštaja, revizije pravilnosti poslovanja i revizije svrsishodnosti poslovanja koju vrši DRI.

Delotvornost okvira interne kontrole se na osnovu nalaza dokumentovanih u Delu 2 ovog Izveštaja detaljnije razmatra u Delu 3.2. i Prilogu 2 u daljem tekstu.

## **1.4. Proces reforme UJF**

**Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020. jedan je od glavnih pokretača promena u pravcu fiskalne konsolidacije i usklađivanja sa međunarodnim standardima i dobrom praksom.** Reforma UJF jedan je od stubova Strategije RJU koju je Vlada usvojila 2018. godine. Programom su obuhvaćeni čitav budžetski ciklus i kritične funkcije UJF, između ostalog projekcije, planiranje budžeta (kako tekućeg tako i kapitalnog), mobilizacija prihoda, upravljanje rashodima (uključujući i javne nabavke), računovodstvo i finansijsko izveštavanje i eksterni nadzor. Ključne uloge za sprovođenje PRUJF-a su, shodno tome, dodeljene Ministarstvu finansija, glavnim organima koji upravljaju javnim prihodima, eksternim revizorima i Odboru Narodne skupštine za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, pri čemu je jasno naznačeno da su za realizaciju Programa zaduženi svi korisnici budžetskih sredstava u javnom sektoru.

**Važeći Akcioni plan za sprovođenje Revidiranog Programa reforme upravljanja javnim finansijama, ažuriran 2018. godine,<sup>8</sup> podeljen je na pet glavnih stubova, i to:**

1. Planiranje i budžetiranje javnih rashoda
2. Efikasno i delotvorno izvršenje budžeta
3. Delotvorna finansijska kontrola
4. Računovodstvo u javnom sektoru
5. Eksterni nadzor nad javnim finansijama

Veze sa paralelnim strateškim dokumentima nižeg reda koji se odnose na određene funkcija UJF (primera radi, internu finansijsku kontrola u javnom sektoru i javne nabavke), institucije (kao što su Program transformacije Poreske uprave ili Strateški plan DRI) i horizontalne oblasti (npr. Strategija za borbu protiv korupcije) prate se i uzimaju u obzir prilikom planiranja, praćenja i revidiranja PRUJF-a.

**Podršku za sprovođenje PRUJF-a pružaju institucionalizovane strukture i procesi i u tom smislu postoji značajan stepen transparentnosti.** To odražava povećanje institucionalnih kapaciteta i verovatno će omogućiti dalje reforme UFJ. Što se tiče narednog perioda, tekući PRUJF (poslednji put revidiran sredinom 2018) istekao je krajem 2020. godine, a Vlada priprema sveobuhvatan plan za period od 2021. do 2025. Aktivnosti su u toku, uz eksternu tehničku podršku, u cilju jačanja uslova za utvrđivanje troškova i unapređenje verodostojnosti okvira za praćenje, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i pratećim podzakonskim aktima. Ove reforme će najverovatnije ostati vezane za prioritete u procesu pristupanja EU i donekle zavisne od inostrane podrške.

#### **1.4.1. Pristup sprovođenju reformi UJF**

**Program reforme upravljanja javnim finansijama izrađen je uz značajnu podršku razvojnih partnera kako bi se otklonili nedostaci koji su u tom trenutku negativno uticali na fiskalne ishode Srbije i omogućilo ispunjenje prioriteta za pristupanje EU.** Usvajanje PRUJF-a bio je ključni kriterijum za dalju tehničku podršku putem IPA i preduslov za sektorsku budžetsku podršku. Kada je reč o tehničkim vezama, PRUJF se smatra komplementarnim Strategiji RJU jer predstavlja posebnu aktivnost u Akcionom planu za sprovođenje Strategije RJU a istovremeno definiše detaljne ciljeve i radnje u okviru svakog stuba UJF.

**Sprovođenje PRUJF-a podleže internoj analizi i nezavisnom vrednovanju.** Telo za koordinaciju i izveštavanje o planiranju i upravljanju reformama javne uprave i upravljanja javnim finansijama je Posebna grupa za RJU (čiji su kopredsedavajući predstavnici Evropske komisije i Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, MDULS) i koja jednom godišnje omogućava razmatranje napretka u realizaciji reformi javne uprave i upravljanja javnim finansijama. Napredak u reformama UJF prati se i posredstvom mehanizma sektorske budžetske podrške, jednog od instrumenata pretpristupne pomoći EU. Godišnji dijalog o politici reforme upravljanja javnim finansijama predstavlja platformu za izveštavanje o napretku i davanje prilike relevantnim akterima (Evropskoj uniji, međunarodnim finansijskim institucijama i bilateralnim donatorima) da daju svoj doprinos ovom procesu.<sup>9</sup>

**U svom Godišnjem izveštaju o Srbiji za 2020, Evropska komisija prepoznala je veći broj uspešno realizovanih reformi u nekoliko pregovaračkih poglavlja koja se odnose na UJF, ali je ukazala i na**

<sup>8</sup> Prvobitni prvi stub, „Održivi srednjoročni makrofiskalni i budžetski okvir“, označen je kao završen.

<sup>9</sup> Nevladine organizacije koje prate sprovođenje PRUJF-a nisu dostavile izveštaje na ovu temu.

**brojne preostale izazove, uključujući i kašnjenje u realizaciji PRUJF-a.** Još jedan nezavisan izvor informacija o učinku UJF predstavlja Izveštaj o Načelima javne uprave programa Podrške unapređenju javne uprave i rukovođenja (SIGMA) u Srbiji koji je nakon ocene iz 2017. godine izradila Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj. U ovom dokumentu se navodi da je došlo do povećanja vrednosti više pokazatelja UJF u odnosu na polazne vrednosti iz 2015. koje se može pripisati realizaciji Programa reforme upravljanja javnim finansijama.

#### 1.4.2. Nedavno sprovedene i tekuće reformske aktivnosti

**Opšti cilj PRUJF-a je da „ostvari održivi budžet sa smanjenim dugom u odnosu na BDP uz pomoć boljeg finansijskog upravljanja i kontrole, procesa revizije i povezivanja budžetskog planiranja sa politikama Vlade“.** Ovaj cilj se dalje razrađuje kroz sledeće posebne ciljeve: podrška fiskalnoj i makroekonomskoj stabilnosti, razvoj stabilnog sistema i praksi javnih finansija, povećanje efikasnosti upravljanja javnim sredstvima, unapređenje efikasnosti pružanja javnih usluga i povećanje transparentnosti javnih sredstava i odgovornosti.

**Tokom revizije PRUJF-a iz 2018. godine, Vlada je navela da je u 2016. i 2017. napredak ostvaren naročito u sledećim oblastima:**

- unapređenje kredibiliteta makroekonomskih prognoza,
- bolje srednjoročno planiranje od strane budžetskih korisnika,
- dalje unapređenje programskog budžetiranja,
- poboljšanje finansijske kontrole javnih sredstava,
- poboljšana pokrivenost i kvalitet fiskalnih izveštaja i izveštaja o izvršenju budžeta,
- dalji napredak u oblasti javnih nabavki i
- napredak u radu DRI.<sup>10</sup>

**Tekuće reforme usmerene su na otklanjanje glavnih nedostataka utvrđenih različitim eksternim dijagnostičkim studijama, uključujući i Ocenu PEFA iz 2015.** Za kraj 2020. godine bila je planirana značajna revizija Programa reforme upravljanja javnim finansijama u okviru koje se pruža prilika za rešavanje bitnih pitanja opisanih u Delu 3 ovog Izveštaja putem novih mera i aktivnosti.

#### 1.4.3. Institucionalna pitanja

- **Upravljanje reformom i uloga Vlade**

**Ministar finansija je ispred Vlade zadužen za sprovođenje reforme UJF, u čemu ima institucionalizovanu tehničku podršku.** Ministar predsedava Upravnim odborom PRUJF,<sup>11</sup> koji je odgovoran za političku koordinaciju na najvišem nivou, uključujući opredeljivanje sredstava, praćenje i izveštavanje Vlade. Upravni odbor (UO) je nominalno zadužen za upravljanje administrativnim, institucionalnim i finansijskim rizicima vezanim za sprovođenje reforme. Sektor za međunarodnu saradnju i evropske integracije u Ministarstvu finansija pruža stručnu i tehničku podršku Upravnom odboru. Radna grupa za izradu, praćenje i izveštavanje o sprovođenju Programa uprave javnim

<sup>10</sup> Revidirani Program upravljanja javnim finansijama 2016-2020. za period od jula 2019. do decembra 2020. godine.

<sup>11</sup> Upravni odbor čine ministar finansija (predsedavajući), državni sekretari, predsednik DRI i predsednik Odbora Narodne skupštine za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava.

finansijama glavno je stručno telo za PRUJF.<sup>12</sup> Radna grupa je zadužena za definisanje srednjoročnih ciljeva, rezultata, mera i radnji, praćenje njihove realizacije i predlaganje izmena i dopuna PRUJF-a prema potrebi. Ona je takođe odgovorna za usaglašavanje elemenata PRUJF-a sa drugim relevantnim strateškim dokumentima.

- **Koordinacija na nivou Vlade**

**Upravni odbor PRUJF i Radna grupa su zaduženi za koordinaciju, praćenje i izveštavanje na političkom odnosno stručnom nivou.** Upravni odbor je odgovoran za koordinaciju sa drugim pravcima reformi i rešavanje eventualnih pitanja vezanih za koordinaciju u toku sprovođenja PRUJF. Radna grupa je zadužena za unapređivanje saradnje između institucija članica u cilju poboljšanja saradnje i razmene iskustava.

- **Održivost reformskog procesa**

**Troškovi realizacije su u potpunosti utvrđeni za sve stubove, mere i aktivnosti Programa reforme upravljanja javnim finansijama.** Sredstva su obezbeđena u republičkom budžetu i putem eksterne tehničke podrške. Jaz u finansiranju je poznat i rešava se kroz proaktivni dijalog sa razvojnim partnerima.<sup>13</sup> Više subjekata nastavlja da pruža dugoročnu tehničku podršku Vladi u oblasti upravljanja javnim finansijama za osmišljavanje i sprovođenje reformi UJF. Ove reforme su vezane za sveobuhvatne programe unapređenja kapaciteta. Vlada je kao visok prioritet postavila zadržavanje obučениh radnika zbog velike fluktuacije zaposlenih i zabrane zapošljavanja u javnom sektoru.

- **Transparentnost Programa reforme UJF**

**Sprovođenje PRUJF-a karakteriše značajna transparentnost, pri čemu su osnovni dokumenti javno dostupni bez ograničenja.** Vlada aktivno nastoji da pribavi mišljenja organizacija građanskog društva (OGD), mada se u dostupnim izveštajima o realizaciji PRUJF-a navodi neadekvatna reakcija OGD i njihov nizak kapacitet da se uključe u ovaj proces.

---

<sup>12</sup> U radu grupe učestvuju svih 11 relevantnih institucija, uključujući MF (zajedno sa njegovim nadležnim sektorima i upravama), ključna resorna ministarstva i druge organe, Odbor Narodne skupštine za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava i DRI.

<sup>13</sup> Prvenstveno EU, putem aktivnosti „Komplementarna tehnička pomoć za reformu javnih finansija“ (koja se finansira iz sektorske budžetske podrške za sektor reforme javne uprave u okviru IPA 2015), OECD SIGMA i GIZ, kroz program „Reforma javnih finansija – Finansiranje Agende 2020“, kao i MMF, Svetska banka, UNDP i bilateralni donatori (Švedska, Švajcarska, Ujedinjeno Kraljevstvo, SAD, Slovačka i druge države).

## 2. Detaljna analiza učinka UJF

### STUB 1: Pouzdanost budžeta

**Šta se meri Stubom 1?** Da li je državni budžet realan i da li se realizuje na predviđen način. To se meri poređenjem ostvarenih prihoda i rashoda (neposrednih rezultata rada sistema UJF) i prvobitno usvojenog budžeta.

#### Učinak u celini: ključne prednosti i nedostaci

Budžet se uopšteno govoreći može smatrati pouzdanim, budući da se odstupanja kako stvarno ostvarenih rashoda tako i prihoda od usvojenog budžeta kreću u rasponu od niskih do umerenih. Odstupanja ukupnih rashoda bila su manja od 5 odsto u sve tri godine tokom ocenjenog perioda od 2017. do 2019. Mada je varijansa strukture rashoda po funkcijama bila relativno visoka, porastavši sa 9,7 odsto u 2017. na 25 odsto u 2019, varijansa strukture po ekonomskoj klasifikaciji zadržala se na ispod 7,2 odsto tokom sve tri posmatrane godine. Budžetska rezerva je korišćena u ograničenoj meri, i njena sredstva činila su u proseku 0,2 odsto budžeta centralnog nivoa vlasti. Izvršenje prihoda budžeta bilo je bez izuzetka više od planiranog u godišnjem Zakonu o budžetu, dok su bili potcenjeni iznosi ostvareni po osnovu poreza na dohodak građana i prihod pravnih lica i PDV-a, kao i neporeskih stavki poput uplate dobiti javnih preduzeća.

#### PI-1. Ukupno izvršeni rashodi

Ovim pokazateljem se utvrđuje mera u kojoj ukupno izvršeni rashodi odražavaju prvobitno odobrene iznose definisane u državnoj dokumentaciji o budžetu i fiskalnim izveštajima. Njime su obuhvaćeni korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države. Ocena se zasniva na planiranim i ostvarenim rashodima za fiskalne godine 2017, 2018. i 2019. Detaljna računica prikazana je u Prilogu 5.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena
<b>PI-1. Ukupno izvršeni rashodi</b>	<b>A</b>
1.1. Ukupno izvršeni rashodi	A

#### 1.1 Ukupno izvršeni rashodi

Podaci korišćeni za izračunavanje odstupanja rashoda potiču iz revidiranih finansijskih izveštaja korisnika budžetskih sredstava na centralnom nivou države za 2017. i 2018, kao i nerevidiranih finansijskih izveštaja za 2019. Apsolutno odstupanje izvršenih budžetskih rashoda u odnosu na odobrene rashode u toku poslednje tri završene fiskalne godine (odnosno 2017, 2018. i 2019) kretalo se od 0,62% do 3,61%. To odgovara izvršenju budžeta za te godine u rasponu od 98,7% i 103,6%.

Ukupni budžet i ostvareni rashodi korisnika budžetskih sredstava na centralnom nivou države (u mil. RSD)			
	2017.	2018.	2019.
Planirano	1.161.983	1.206.848	1.269.091
Izvršeno	1.146.978	1.214.344	1.314.963
% odstupanja	-1,29%	0,62%	3,61%

Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.

## PI-2. Struktura izvršenih rashoda

Ovim pokazateljem se utvrđuje mera u kojoj je preraspodela sredstava između glavnih budžetskih kategorija tokom izvršenja uticala na odstupanja u pogledu strukture rashoda. Njime su obuhvaćeni korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države. Ocena se zasniva na planiranim i ostvarenim rashodima za fiskalne godine 2017, 2018. i 2019. Podaci i računica za ovaj pokazatelj mogu se naći u Prilogu 5.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena
<b>PI-2. Struktura izvršenih rashoda (M1)</b>	<b>D+</b>
2.1 Struktura izvršenih rashoda po funkciji	D
2.2 Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji	A
2.3 Izvršenje rashoda iz budžetske rezerve	A

### 2.1. Struktura izvršenih rashoda po funkciji

Varijansa strukture izvršenih rashoda po funkciji iznosila je 9,7% u 2017, 16,5% u 2018. i 25% u 2019. Razlozi za varijansu razlikovali su se od godine do godine. U 2019, kada je varijansa bila najveća, glavni izvor bila je kategorija 01 – Socijalna zaštita. Drugi značajan izvor varijanse u 2019. bili su i kapitalni rashodi u okviru kategorije 05 – Ekonomski poslovi.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „D“.**

### 2.2. Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji

Varijansa strukture rashoda po ekonomskoj klasifikaciji<sup>14</sup> iznosila je 2017. 4,3%, zatim 4,5% u 2018. i 7,2% u 2019. Ta varijansa je bila relativno mala, osim u 2019. kada je prekoračila granicu od 5 odsto, prvenstveno usled potrošnje od 18 milijardi RSD više od prvobitno odobrenih budžetskih aproprijacija za kapitalne rashode od 127 milijardi RSD.<sup>15</sup>

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### 2.3. Izvršenje rashoda iz budžetske rezerve

Zakonom o budžetskom sistemu uređene su tekuća i stalna budžetska rezerva. Sredstva opredeljena putem ove dve kategorije koriste se na osnovu odluke Ministarstva finansija uz odobrenje Vlade. Tekuća rezerva ograničena je na 4 odsto ukupnih prihoda i raspodeljuje se na postojeće budžetske aproprijacije za koje nije opredeljeno dovoljno sredstava ili na one koje su izostavljene iz godišnjeg zakona o budžetu. Zakonom o budžetskom sistemu je naročito propisano da se sredstva tekuće rezerve mogu koristiti za finansiranje potreba lokalnih vlasti za likvidnošću (što je ocenjeno pokazateljem PI-7). Stalna budžetska rezerva, sa druge strane, koristi se za finansiranje otklanjanja posledica vanrednih okolnosti. Po ovom osnovu opredeljuje se najviše 0,5 odsto ukupnih budžetskih prihoda.

Ukupni iznosi iskorišćenih sredstava stalne i tekuće rezerve republičkog budžeta u 2017, 2018. i 2019. godini iznosili su, redom, 0,17, 0,25 i 0,19 odsto, dok je prosek za tri poslednje završene fiskalne godine

<sup>14</sup> Ekonomska i funkcionalna klasifikacija Budžeta Republike Srbije utvrđene su Pravilnikom o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem („Službeni glasnik RS“ br. 16/2016, sa naknadnim izmenama), što je ocenjeno u PI-4.

<sup>15</sup> U skladu sa ZoBS-om, kapitalni rashodi finansirani iz sredstava projektnih kredita mogu da pređu budžetske limite, što je uobičajena odredba koja se primenjuje u interesu fleksibilnosti kako bi se ubrzala realizacija kapitalnih projekata.

bio 0,20 odsto. Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.

### PI-3. Ostvareni prihodi

Ovim pokazateljem se mere promene u prihodima između prvobitno usvojenog budžeta i njegovog izvršenja na kraju godine. Njime su obuhvaćeni korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države. Podaci i računica za ovaj pokazatelj mogu se naći u Prilogu 5.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena
<b>PI-3. Ostvareni prihodi</b>	<b>B</b>
3.1. Ukupno ostvareni prihodi	B
3.2. Struktura ostvarenih prihoda	B

Fiskalne projekcije izrađuje Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije u MF na osnovu okvirnih makroekonomskih projekcija koje se pripremaju na osnovu informacija Narodne banke Srbije (kao što su devizni kurs, kamatne stope i inflacija). Projekcije prihoda objavljuju se u Fiskalnoj strategiji i razmatra ih Fiskalni savet. Detaljnije projekcije prihoda deo su dokumenata o budžetu (videti dimenziju 14.2).

#### 3.1. Ukupno ostvareni prihodi

	2017.	2018.	2019.
Odstupanje prihoda korisnika budžetskih sredstava na nivou centralne države	108,2%	105,8%	106,6%

Ukupni ostvareni prihodi odstupali su od prihoda predviđenog godišnjim zakonima o budžetu za 8,2% u 2017, 5,8% u 2018. i 6,6% u 2019. godini. Budžetski prihodi potcenjeni su u zakonima o budžetu u sve tri godine koje čine posmatrani period, budući da je odstupanje u svim godinama imalo pozitivan predznak i kretalo se od 5% do 10%. Najveći doprinos odstupanju dali su porezi na dohodak građana i dobit pravnih lica i PDV, kao i neporeske stavke poput uplate dobiti javnih preduzeća.

Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „B“.

#### 3.2. Struktura ostvarenih prihoda

	2017.	2018.	2019.
Odstupanje prihoda korisnika budžetskih sredstava na nivou centralne države po strukturi	8,5%	8,1%	4,7%

Varijansa strukture prihoda iznosila je 8,5% u 2017, 8,1% u 2018. i 4,7% u 2019. Spisak izvora varijanse isti je kao i kod prethodne dimenzije. Naime, procenjeni prihodi po osnovu poreza na dohodak građana i dobit pravnih lica i PDV ostvarili su najveći doprinos ukupnom neskladu između stvarnih vrednosti i onih utvrđenih budžetom. U 2017. i 2018. u ovom pogledu ulogu su odigrali i neredovni neporeski prihodi (primera radi, uplata dobiti javnih preduzeća), uz odstupanje u apsolutnom iznosu od preko 40 milijardi RSD. To odstupanje je smanjeno u 2019, dok je u kategoriji „prodaja dobara i usluga“ zabeležena razlika od skoro 25 milijardi RSD kojom je ono delimično kompenzovano.

Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „B“.

## STUB 2: Transparentnost javnih finansija

**Šta se meri Stubom 2?** Koliko su informacije o upravljanju javnim finansijama sveobuhvatne, dosledne i dostupne korisnicima. To se postiže sveobuhvatnošću budžetske klasifikacije, transparentnošću svih javnih prihoda i rashoda, uključujući i transfere unutar sektora države, objavljivanjem informacija o učinku u pružanju javnih usluga i jednostavnom dostupnošću fiskalne i budžetske dokumentacije.

### Učinak u celini: ključne prednosti i nedostaci

Predlog zakona o budžetu se predstavlja uz korišćenje svih relevantnih budžetskih klasifikacija, odnosno ekonomske, funkcionalne, organizacione i programske, koje su u najširim crtama usklađene sa standardima SDF iz 2014. ili uporedive sa njima. Budžetska dokumentacija je sveobuhvatna i podrazumeva većinu elemenata koji se zahtevaju Okvirom PEFA, sa izuzetkom agregatnih podataka o prihodima i rashodima i kvantifikovanih poreskih rashoda. U isto vreme, o naplati prihoda i izvršenju rashoda se tokom godine izrađuju izveštaji samo na osnovu ekonomske i programske klasifikacije (videti PI-28 odnosno PI-8), što negativno utiče na transparentnost i uvid javnosti u odnos između stvarnog i planiranog izvršenja. Sa pozitivne strane, godišnji finansijski izveštaji (završni računi) izrađuju se u skladu sa potpunim skupom propisanih klasifikacija i neposredno su uporedivi sa budžetom.

Predlog zakona o budžetu i usvojeni zakon o budžetu transparentni su i dostupni građanima, kao i većina ključnih fiskalnih dokumenata, osim unutargodišnjih izveštaja o izvršenju budžeta i godišnjih završnih računa, koji su dostupni uz zakašnjenje u odnosu na kriterijume Okvira PEFA. Stepenn operacija centralne države koje i dalje nisu obuhvaćene finansijskim izveštajima je nizak. Državna revizorska institucija objavljuje sve svoje izveštaje o reviziji na svojoj internet stranici i oni su lako i pravovremeno dostupni javnosti. Mogućnosti za učešće građana u budžetskom procesu i dalje su ograničene, a o predlogu godišnjeg zakona o budžetu ne održava se javna rasprava, koja predstavlja uobičajenu praksu za ostalo primarno zakonodavstvo.

Kako postoji potreba za daljim razvojem postojećeg programskog budžetiranja da bi se u potpunosti ostvarili njegovi ciljevi, nije adekvatan kvalitet informacija o učinku pružanja javnih usluga i učinku budžeta u celini. Iako se planovi učinka izrađuju za budžetske subjekte i postoje informacije o sredstvima opredeljenim organizacijama koje pružaju javne usluge, informacije o ostvarenom učinku i vrednovanju efekata se ne pripremaju, nisu adekvatne ili nisu javno dostupne (osim izveštaja o reviziji svrsishodnosti koje objavljuje DRI).

Propisima je uređen sistem pravila kojima se uređuju transferi lokalnim vlastima, ali se on ne primenjuje u praksi pošto su analize na osnovu kojih se određuju transferi „zamrznute“ u 2013. Stoga, ukupni iznosi transfera i odgovarajućih aproprijacija za lokalne vlasti bili su na istom nivou od 2013. do 2020.

### PI-4. Budžetska klasifikacija

Ovim pokazateljem se utvrđuje mera u kojoj su državni budžet i klasifikacija računa usklađeni sa međunarodnim standardima. Analizirani vremenski period čini poslednja završena fiskalna godina. Obuhvaćeni su korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena
PI-4. Budžetska klasifikacija	D
4.1. Budžetska klasifikacija	D



Materija budžetskih klasifikacija uređena je u celini Zakonom o budžetskom sistemu (ZoBS).<sup>16</sup> Pojedinačne klasifikacije (funkcionalna, ekonomska, administrativna i programska) detaljnije su regulisane podzakonskim aktima na osnovu ZoBS-a. Doslednost sprovođenja ovih klasifikacija kroz čitav ciklus javnih rashoda (budžetiranje, izvršenje i izveštavanje) garantovana je arhitekturom sistema i načinom na koji je osmišljen budžetski proces u celini. Postoji odgovarajući stepen interoperabilnosti između Informacionog sistema za planiranje i upravljanje budžetom, odnosno BPMIS-a (priprema budžeta), Informacionog sistema izvršenja budžeta, ISIB-a (izvršenje budžeta) i Sistema javnih finansija, JAFIN-a (platni promet), kao i modula za računovodstvo i izveštavanje (SAP) čijim radom upravlja Uprava za trezor. Procedure za pripremu, izvršenje i izveštavanje u odnosu na tekući i kapitalni budžet u potpunosti su integrisane i obuhvaćene jedinstvenim klasifikacijama.

#### 4.1. Budžetska klasifikacija

Ekonomska i funkcionalna klasifikacija uređene su Pravilnikom o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem („Službeni glasnik RS“ br. 16/2016, sa naknadnim izmenama). Primenjena ekonomska klasifikacija nije u potpunosti usklađena sa metodologijom SDF 2014, ali tablice za fiskalni nadzor usklađene su sa okvirom Priručnika o SDF iz 1986. i uobičajeno se premošćuju na SDF 2014. za potrebe izveštavanja.<sup>17</sup> Institucionalne i tehničke aktivnosti su u toku u cilju prilagođavanja važećeg klasifikacionog sistema svim primenjivim standardima. U tom smislu, Republički zavod za statistiku, Ministarstvo finansija i Narodna banka Srbije formirali su radnu grupu uz tehničku podršku eksperata MMF-a. Zadatak ove radne grupe je da sprovede standarde Državne finansijske statistike u skladu sa Evropskim sistemom nacionalnih i regionalnih računa iz 2010. (ESA 2010), Priručnikom o SDF iz 2014. i Vodičem za izradu statističkih podataka o javnom dugu (PSDS). Funkcionalna i potfunkcionalna klasifikacija zasniva se na 10 osnovnih funkcija propisanih klasifikacijom COFOG. Jedina razlika je u tome što su u COFOG-u funkcije numerisane od 1 do 10, dok su u Srbiji šifre funkcija od 0 do 9.

Organizaciona klasifikacija korisnika budžetskih sredstava na nivou centralne države zasniva se na podzakonskom aktu pod nazivom Pravilnik o načinu utvrđivanja i evidentiranja korisnika javnih sredstava i o uslovima i načinu za otvaranje i ukidanje podračuna kod Uprave za trezor („Službeni glasnik RS“ br. 99/18, sa naknadnim izmenama). Uprava za trezor svake godine izrađuje spisak svih institucija koje potpadaju pod široku definiciju korisnika javnih sredstava (u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu) i objavljuje ceo spisak tih institucija koji sadrži podatke kao što su sedišta, poreski identifikacioni broj i vrsta. Postoji 11 vrsta institucija, uključujući direktne i indirektno korisnike budžetskih sredstava, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i institucije koje one finansiraju (primera radi, zdravstvene i apotekarske ustanove) i kategorija „drugih korisnika javnih sredstava“, koja sadrži javne agencije i druge subjekte, kao i pravna lica čiji je osnivač Republika Srbija na svim nivoima vlasti.<sup>18</sup>

Programska klasifikacija propisana je Uputstvom za izradu programskog budžeta<sup>19</sup> koje se ažurira često (primera radi, najnovije izmene izvršene su u julu 2020) i objavljuje na internet stranici Ministarstva

<sup>16</sup> „Službeni glasnik RS“ br. 54/2009, najnovije izmene i dopune objavljene u br. 72/2019. Dostupno na adresi [paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_budžetskom\\_sistemu.html](http://paragraf.rs/propisi/zakon_o_budžetskom_sistemu.html).

<sup>17</sup> U Srbiji se klasifikacione šifre dodeljuju se jednoj sistemskoj šifri iz SDF-a, čime se smanjuje rizik od nedoslednosti.

<sup>18</sup> Republički zavod za statistiku (RZS) objavljuje podatke o sektorskoj klasifikaciji institucija u Srbiji koji su usklađeni sa standardima ESA 2010 i SNA 2008. Ovaj sektor centralne države (npr. 1311) ne odgovara u potpunosti spisku koji objavljuje Uprava za trezor. Među razlikama su javna preduzeća u restrukturiranju, koja se u sistemu RZS-a kategorizuju kao deo opšte države, za razliku od klasifikacije Trezora, kao i apotekarske ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, za koje važi suprotno.

<sup>19</sup> Uputstvo za izradu programskog budžeta, dostupno na stranici [mfin.gov.rs/dokumenti/uputstvo-za-izradu-programskog-budžeta-2](http://mfin.gov.rs/dokumenti/uputstvo-za-izradu-programskog-budžeta-2).

finansija. Ovom klasifikacijom na centralnom nivou upravlja Sektor budžeta u Ministarstvu finansija i njome se utvrđuju kategorije programa, programske aktivnosti i projekta. Uputstvom se definiše metodološki osnov za izradu drugih bitnih elemenata programskog budžeta, kao što su ciljevi, pokazatelji i vrednovanje efekata programa.

Ukratko, klasifikacije su u celini usaglašene sa standardima COFOG i većinom i sa SDF 2014. Korišćene klasifikacije ili u potpunosti slede ove standarde ili se njihovom primenom dosledno mogu proizvesti dokumenti uporedivi sa ovima. Opisane klasifikacije se koriste u čitavom procesu izrade i izvršenja budžeta. Aspekt izveštavanja u okviru ove dimenzije odnosi se kako na godišnje tako i na unutargodišnje izveštaje o izvršenju budžeta. Mada godišnji završni račun Republike Srbije sadrži podjednak nivo detaljnosti kao Zakon o budžetu, za unutargodišnje izveštaje o izvršenju budžeta bez izuzetka se koristi samo ekonomska klasifikacija (kako je ocenjeno pokazateljem PI-28).

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „D“.**

## PI-5. Budžetska dokumentacija

Ovim pokazateljem se utvrđuje sveobuhvatnost informacija predstavljenih u godišnjoj budžetskoj dokumentaciji, merenih u odnosu na navedeni spisak osnovnih i dodatnih elemenata. Obuhvaćeni su korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države. Analizirani vremenski period je onaj koji pokriva poslednji budžet podnet zakonodavnoj vlasti (odnosno predlog budžeta za 2020. i prateća dokumentacija).

Pokazatelj/dimenzija	Ocena
<b>PI-5. Budžetska dokumentacija</b>	<b>B</b>
5.1. Budžetska dokumentacija	B

### 5.1. Budžetska dokumentacija

**Elementi uključeni u budžetsku dokumentaciju za fiskalnu godinu 2020.**

Element/zahtev	Ispunjeno (Da/Ne)	Korišćeni dokazi/napomene
<b>Osnovni elementi</b>		
1. Projekcija fiskalnog deficita ili suficita ili obračunski poslovni rezultat	Da	Projekcija fiskalnog deficita data je u članu 1 predloga Zakona o budžetu za 2020.
2. Izvršenje budžeta za prethodnu godinu predstavljeno u istom formatu kao predlog budžeta	Da	Završni račun budžeta za prethodnu godinu izrađen je u istom formatu kao i predlog zakona o budžetu. On je podnet Narodnoj skupštini 16. septembra 2019, dok je predlog Zakona o budžetu izrađen 4. novembra 2019, čime je na delotvoran način pružena podrška za donošenje odluke o usvajanju Zakona o budžetu.
3. Budžet za tekuću godinu predstavljen u istom formatu kao predlog budžeta. Ovde može biti reč kako o rebalansu budžeta, tako i o procenjenom izvršenju	Da	Izveštaji o izvršenju budžeta (ocenjeni pokazateljem PI-28) dostavljaju se Narodnoj skupštini na kraju drugog i trećeg kvartala. Ti izveštaji sadrže budžet za tekuću godinu u formatu koji odgovara formatu predloga Zakona o budžetu. Izveštaj za III kvartal upućen je u Narodnu skupštinu u oktobru, čime je na konkretan način pružena podrška zakonodavnoj vlasti za donošenje odluke o budžetu.
4. Zbirni podaci o budžetu za prihode i rashode podeljeni po glavnim razdelima klasifikacije, uključujući podatke za	Ne	U članu 1 predloga Zakona o budžetu za 2020. prikazani su podaci o prihodima i rashodima agregirani po glavnim razdelima, uključujući podelu na trećem nivou

tekuću i prethodnu godinu sa detaljnim pregledom projektovanih prihoda i rashoda		ekonomske klasifikacije. Podaci o budžetu za prethodnu godinu nisu prikazani.
<b>Dodatni elementi</b>		
5. Finansiranje deficita, uz opis njegove očekivane strukture	Da	Finansiranje deficita prikazano je u tabeli iz člana 1 predloga Zakona o budžetu. U toj tabeli je naveden detaljan prikaz izdataka (odnosno za otplatu glavnice i nabavku finansijske imovine) i primanja (od zaduživanja i prodaje finansijske imovine).
6. Makroekonomske pretpostavke, uključujući u najmanju ruku procene rasta BDP-a i kretanja inflacije, kamatnih stopa i deviznog kursa	Da	Ključne makroekonomske pretpostavke na kojima se zasnivaju projekcije fiskalnih pokazatelja na duži rok navode se u obrazloženju koje se dostavlja uz predlog Zakona o budžetu kao deo budžetske dokumentacije. One se pored toga detaljno razmatraju i u Fiskalnoj strategiji, koju Vlada usvaja i dostavlja zakonodavnom telu skoro mesec dana pre podnošenja predloga Zakona o budžetu, u skladu sa budžetskim kalendarom (ocenjenim u pokazateljima PI-14.2 i PI-17.1).
7. Stanje duga, uključujući detaljne podatke, u najmanju ruku od početka tekuće godine, predstavljene u skladu sa standardom SDF ili drugim uporedivim standardom	Da	U članu 3 predloga Zakona o budžetu predstavljen je detaljan pregled (stavku po stavku) neizmirenog duga. U ovom članu se navode sve nove dugovne stavke i garancije planirane za narednu godinu.
8. Finansijska imovina, uključujući detaljne podatke, u najmanju ruku od početka tekuće godine, predstavljene u skladu sa standardom SDF ili drugim uporedivim standardom	Da	Finansijska imovina se iskazuje u bilansu stanja, koji je deo završnog računa. Ova imovina se ne prikazuje u predlogu budžeta ali je zakonodavno telo informisano o njoj 16. septembra 2019, skoro dva meseca pre dostavljanja predloga Zakona o budžetu na dan 4. novembra 2019.
9. Rezime informacija o fiskalnim rizicima	Da	Različite vrste fiskalnih rizika (makroekonomski rizik, rizik javnih preduzeća, rizik bankarskog sistema i rizik od nastanka prirodnih katastrofa), sa posebnim naglaskom na garancije, razmatraju se u Fiskalnoj strategiji (glava II, deo 5), koju Vlada usvaja i dostavlja Skupštini pre podnošenja predloga Zakona o budžetu.
10. Obrazloženje uticaja na budžet novih predloga javnih politika i značajnijih novih javnih ulaganja, uz procene budžetskog uticaja <b>svih</b> značajnijih promena javne politike i/ili većih promena rashodnih programa	Da	Sve glavne javne politike koje se odnose na prihode i rashode i njihove projektovane vrednosti, istorijski trendovi i procenjeni efekti potencijalnih promena politika razmatraju se u obrazloženju predloga Zakona o budžetu za 2020.
11. Dokumentacija o srednjoročnim fiskalnim projekcijama	Da	Detaljna dokumentacija na osnovu koje se izrađuje srednjoročna fiskalna projekcija deo je Fiskalne strategije za period od naredne tri godine (odnosno od 2020. do 2022, kada je reč o budžetskoj dokumentaciji od značaja za ovaj pokazatelj). (Detaljniji opis dat je kod pokazatelja PI-16.1.)
12. Kvantifikacija poreskih rashoda	Ne	Poreski rashodi se ne kvantifikuju na sistematski način.

Ispunjeni su zahtevi za 3 od ukupno 4 osnovna elementa, kao i za 7 od ukupno 8 dodatnih elemenata.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

## PI-6. Operacije centralne vlasti koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima

Ovim pokazateljem se meri stepen izveštavanja prihoda i rashoda vlasti izvan finansijskih izveštaja centralne vlasti. Ocena ovog pokazatelja zasniva se na najnovijim raspoloživim informacijama i izveštajima koji se odnose na fiskalnu godinu 2019. Obuhvaćen je centralni nivo države.

U skladu sa definicijom iz Priručnika o SDF iz 2014, vanbudžetski subjekti definišu se kao subjekti sa svojim sopstvenim budžetima koji nisu u potpunosti obuhvaćeni republičkim budžetom, kao i javni privredni subjekti koji ne zadovoljavaju kriterijume za definiciju „javnog preduzeća“.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena
<b>PI-6. Operacije centralne vlasti koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima (M2)</b>	<b>A</b>
6.1. Rashodi izvan finansijskih izveštaja	A
6.2. Prihodi izvan finansijskih izveštaja	A
6.3. Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata	A

### Dimenzija 6.1. Rashodi izvan finansijskih izveštaja

Ovom dimenzijom se ocenjuju rashodi budžetskih i vanbudžetskih subjekata (uključujući organizacije obaveznog socijalnog osiguranja) koji su isključeni iz finansijskih izveštaja države.

Sistem konsolidovanog računa trezora (KRT) je sveobuhvatan u smislu da se sve finansijske operacije svih korisnika budžetskih sredstava na svim nivoima vlasti (uključujući i centralni nivo) vrše preko njega. Glavna knjiga, pa samim tim i računovodstvena evidencija i finansijski izveštaji koji se konsoliduju u godišnji završni račun centralnog nivoa države, zasnivaju se na podacima o poslovnim promenama izvedenim iz ovog sistema i finansijskih izveštaja svih organizacija koje su pod kontrolom centralnog nivoa, uključujući prosvetu i zdravstvo, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i vanbudžetske korisnike.

Iako su njihovi računi deo sistema KRT kojim upravlja Trezor, Narodna skupština razmatra i usvaja budžete organizacija obaveznog socijalnog osiguranja nezavisno od budžeta centralnog nivoa države, u skladu sa ZoBS-om. Shodno tome, godišnji završni račun centralnog nivoa države ne obuhvata organizacije obaveznog socijalnog osiguranja.<sup>20</sup> Njihovi finansijski izveštaji su sveobuhvatni i pripremaju se i dostavljaju Vladi Srbije u skladu sa postupkom propisanim ZoBS-om (odnosno do 30. aprila).

Ukupni prihodi subjekata definisanih kao vanbudžetski iznosili su 2019. godine 71,7 milijardi RSD. Među ove subjekte spadaju preduzeća za izgradnju puteva i upravljanje njima<sup>21</sup> (63,6 milijardi RSD), Fond za razvoj Republike Srbije<sup>22</sup> (3,8 milijardi RSD) i javne agencije<sup>23</sup> (4,2 milijarde RSD). Procena za ovu grupu javnih agencija ne obuhvata podatke Agencije za upravljanje lukama i Agencije za bezbednost saobraćaja. Iako su oni bitni, njihova nedostupnost ne utiče značajno na ocenu ove

<sup>20</sup> Unutargodišnji izveštaji o izvršenju budžeta predstavljani u Biltenu javnih finansija odnose se na finansijsku poziciju opšte države gde se prikazuju podaci o OOSO.

<sup>21</sup> JP „Putevi Srbije“ i „Koridori Srbije“ d.o.o.

<sup>22</sup> Fond za razvoj suštinski posluje kao revolving fond za čiji rad je početni kapital obezbedila Vlada Srbije, te se tako u obzir uzimaju samo njegovi poslovni prihodi i rashodi.

<sup>23</sup> U ovu grupu spadaju Republička agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge, Agencija za licenciranje stečajnih upravnika, Agencija za energetiku Republike Srbije, Agencija za lekove i medicinska sredstva, Agencija za privredne registre, Agencija za osiguranje depozita, Agencija za bezbednost saobraćaja i Agencija za upravljanje lukama.

dimenzije. Sve ove institucije pod nadležnošću su svojih resornih ministarstava ili neposredno Vlade Srbije, u skladu sa propisima kojima se uređuju oblasti u kojima posluju.<sup>24</sup>

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### **Dimenzija 6.2. Prihodi izvan finansijskih izveštaja**

Ne postoje prihodi koje ostvare OOSO i vanbudžetski subjekti koji nisu obuhvaćeni finansijskim izveštajima ovih organizacija, koji su pripremljeni i pravovremeno dostavljeni nadležnim institucijama.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### **Dimenzija 6.3. Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata**

Ovom dimenzijom se ocenjuje u kojoj se meri eks post finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata dostavljaju centralnom nivou države i da li su oni dovoljno detaljni i pravovremeni da bi se njima i završnim računom države pružio uvid u celokupno finansijsko poslovanje države.

Postupak dostavljanja finansijskih izveštaja za vanbudžetske subjekte i OOSO uređen je Zakonom o budžetskom sistemu (za OOSO) i Zakonom o računovodstvu i Zakonom o javnim preduzećima (za preduzeća za puteve i javne agencije),<sup>25</sup> kojima se zahteva dostavljanje godišnjih finansijskih izveštaja Vladi Srbije do kraja marta za prethodnu fiskalnu godinu. Finansijski izveštaji svih vanbudžetskih subjekata dostavljaju se i objavljuju pravovremeno, kao što se može utvrditi uvidom u registar obveznika finansijskih izveštaja koji vodi Agencija za privredne registre Republike Srbije.<sup>26</sup>

Praćenje finansijske pozicije vanbudžetskih fondova nije centralizovano, budući da se vrši u okviru izveštavanja o finansijskom poslovanju opšte države. To praktično znači da OOSO i preduzeća za puteve, koji su deo opšte države u skladu sa ZoBS-om, podatke o svojim prihodima i rashodima dostavljaju dosledno i pravovremeno Ministarstvu finansija, dok su te informacije uključene u druge segmente opšte države, uključujući okvir budžetskih korisnika na nivou centralne države, i analiziraju se u okviru njih.

Sa druge strane, finansijska pozicija javnih agencija i Fonda za razvoj se prati ali se ti podaci ne konsoliduju niti stavljaju u kontekst, budući da se njihovi finansijski izveštaji dostavljaju ili neposredno Vladi ili nadležnim resornim ministarstvima (npr. Ministarstvu privrede, kada je reč o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika).

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

---

<sup>24</sup> Zakon o privrednim društvima, Zakon o Fondu za razvoj Republike Srbije, Zakon o javnim agencijama, Zakon o stečaju i drugi propisi.

<sup>25</sup> U skladu sa članom 46 Zakona o javnim agencijama.

<sup>26</sup> Registar obveznika finansijskih izveštaja može se pretražiti na adresi <https://pretraga3.apr.gov.rs/pretragaObveznikaFI>.

## PI-7. Transferi jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave

Ovim pokazateljem se ocenjuje transparentnost i ažurnost transfera sa centralnog nivoa vlasti jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave koje imaju neposredan finansijski odnos sa njim. Razmatraju se osnove za transfere sa centralnog nivoa i to da li jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave dobijaju informacije o svojim aproprijacijama dovoljno rano da se omogući planiranje budžeta. Ocenjeni vremenski period je poslednja završena fiskalna godina, odnosno u ovom slučaju 2019.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (ZFLSU, 2006) uvedena je Komisija za finansiranje lokalne samouprave. U skladu sa ovim propisom, Komisija je zadužena za obezbeđenje načela pravičnosti, efikasnosti i otvorenosti sistema finansiranja lokalne samouprave i davanje preporuka za njegovo unapređenje. Komisija bi trebalo da se sastaje najmanje jednom u tri meseca i sastavljena je od šest članova koje imenuje Vlada (jedan od njih je predsednik) i pet članova koje imenuje Stalna konferencija gradova i opština. Komisija je osnovana 2009. i sastala se tek nekoliko puta u narednih nekoliko godina. Njen poslednji sastanak održan je u aprilu 2013.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena
<b>PI-7. Transferi jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave (M2)</b>	<b>D+</b>
7.1. Sistem za raspodelu transfera	D
7.2. Ažurnost informacija o transferima	C

Materija finansiranja jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave (JLS) uređena je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

Ovaj zakon je izmenjen i dopunjen više puta od svog usvajanja, ali, budući da je fiskalna godina relevantna za ocenu u skladu sa pokazateljem PI-7 poslednja završena fiskalna godina (2019), pri ovoj oceni će se uzeti u obzir zakon koji je bio na snazi na kraju 2018.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave propisano je da se lokalne vlasti finansiraju iz sledeća četiri izvora: sopstvenih prihoda, ustupljenih prihoda i dve vrste transfera. Sopstveni prihodi navedeni su u članu 6 Zakona, i među njima su porez na imovinu, lokalne administrativne i komunalne takse, boravišna taksa, prihodi od davanja imovine u zakup, prihodi nastali prodajom usluga, prihodi po osnovu donacija, prihodi od kamata i drugo. Lokalne vlasti su slobodne da utvrđuju metodologiju i stope za obračun sopstvenih prihoda. Što se tiče poreza na imovinu, lokalne vlasti su dužne da poštuju maksimalnu poresku stopu, dok su za pojedine komunalne takse propisani apsolutni maksimalni iznosi.

Među ustupljenim prihodima su: i) porez na dohodak građana (gradovi imaju pravo na 77 odsto, Beograd na 66 odsto a opštine na 74 odsto), ii) porez na nasledstvo i poklon i iii) porez na prenos apsolutnih prava. Prihodi od poreza na dohodak građana automatski se dele između centralne i lokalnih vlasti u platnom sistemu Trezora na osnovu klasifikacije računa i poreskog identifikacionog broja, koji su obavezni elementi poreskog platnog naloga.

Članom 37 Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisano je da lokalne vlasti svake godine imaju pravo na nenamenski transfer u iznosu od 1,7 odsto ostvarenog BDP-a. Zakonom su unutar ove grupe transfera propisane različite vrste transfera, ali nisu precizno navedeni procenti ukupnog iznosa koji bi trebalo da se isplate po svakom od tih osnova. Najviši prioritet koji se daje transferu za ujednačavanje jedino ukazuje na način raspodele. Ovaj transfer se vrši u korist svih lokalni vlasti koje ostvaruju manje od 90 odsto procenjenog prosečnog prihoda po stanovniku iz ustupljenih prihoda. Kompenzacioni transfer se vrši u cilju uravnoteženja gubitaka (odnosno pada prihoda) lokalnih vlasti usled promena politike poreza kojima se upravlja na centralnom nivou (kao što je porez na dohodak

građana). Zakonom o finansiranju lokalne samouprave ne propisuje se način utvrđivanja kompenzacionog transfera niti ukupan iznos dostupan za tu vrstu transfera.

Na opšti transfer pravo imaju sve lokalne vlasti. Zakonom o finansiranju lokalne samouprave propisano je da se ukupni iznos ovog vida transfera utvrđuje kada se od ukupnog iznosa nenamenskog transfera odbije potreban iznos transfera za ujednačavanje i kompenzacionog transfera. U Zakonu se zatim navodi veoma složena formula za utvrđivanje osnovice za obračun visine opšteg transfera po pojedinim lokalnim vlastima, koja se zasniva na kriterijumima kao što su broj stanovnika, površina teritorije i broj objekata i odeljenja u osnovnom obrazovanju. Lokalne vlasti se zatim razvrstavaju u grupe na osnovu nivoa razvijenosti u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju. Konačno, iznos transfera za ujednačavanje, kompenzacionog transfera i opšteg transfera utvrđen za grad Beograd ne isplaćuje se gradu već predstavlja sredstva za godišnji transfer solidarnosti, koji se raspoređuje svim lokalnim vlastima, opet srazmerno njihovom stepenu razvijenosti u skladu sa kriterijumima iz Zakona o regionalnom razvoju.

### **7.1. Sistem za raspodelu transfera**

Iako je sistem finansiranja JLS putem nenamenskih transfera jasan i koncizan i predstavlja dosledan skup pravila i izvor informacija za primenu relevantnih kriterijuma, on u toku poslednje završene fiskalne godine (2019) nije sproveden u praksi. Umesto toga, Zakonom o budžetu utvrđen je ukupan iznos transfera od 33,3 milijarde RSD, koji je raspoređen lokalnim vlastima na osnovu kriterijuma koji nisu obelodanjeni. U razgovorima sa Ministarstvom finansija utvrđeno je da su nenamenski transferi raspoređeni lokalnim vlastima na osnovu podataka iz 2013. koji se od tada nisu menjali. Isto načelo važi za utvrđivanje ukupnog iznosa nenamenskih transfera lokalnim vlastima od 33,3 milijarde dinara: taj iznos određen je 2013. godine i nije se menjao u narednim fiskalnim godinama.

Iznos nenamenskih transfera bio je niži nego što je propisano Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. U 2013. je iznosio 0,87 odsto BDP-a, a, pošto je tokom narednih godina ostao nepromenjen, u 2019. je pao na 0,65 odsto BDP-a.

Namenski transferi se obezbeđuju lokalnim vlastima za potrebe finansiranja određenih poslova (odnosno funkcija) koji su im povereni sa centralnog nivoa (kao što je socijalna zaštita), i takođe se opredeljuju na godišnjim konkursima za učešće u programima za koje sredstva obezbeđuju različita resorna ministarstva. Namenski transferi iznosili su ukupno oko 59,8 milijardi dinara u 2019, od čega su preko 35 milijardi RSD činila sredstva isplaćena AP Vojvodini za plate prosvetnih radnika u osnovnom i srednjem obrazovanju. Među ostalim većim stavkama bili su transferi za podršku institucijama na teritoriji Kosova i Metohije (9,6 milijardi RSD), programi u oblasti kulture i medija iz nadležnosti Ministarstva kulture (3,5 milijardi RSD) i program izgradnje stanova za pripadnike vojske i policije u nadležnosti Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (1,4 milijarde RSD).

Na kraju, članom 69 ZoBS-a predviđeno je da se sredstva tekuće budžetske rezerve mogu izuzetno koristiti za izvršavanje obaveza budžeta lokalne vlasti usled smanjenog obima prihoda budžeta lokalne vlasti. Ti sredstva svojom odlukom opredeljuje Vlada Srbije na predlog Ministarstva finansija nakon ocene zahteva jedinice lokalne samouprave. Takvi transferi iznosili su 2019. godine 4,31 milijardu RSD.

Opštine na teritoriji AP Vojvodine finansiraju se kroz sistem transfera opisan u prethodnom delu, dok se poslovi pokrajinske vlade finansiraju iz budžeta AP Vojvodine, koja u skladu sa Ustavom ima pravo na budžet u iznosu od najmanje 7 odsto budžeta centralnog nivoa vlasti. Budžet AP Vojvodine prihodovao je ukupno 46,5 milijardi RSD u transferima sa centralnog nivoa, od čega je preko 30 milijardi RSD bilo namenjeno za plate prosvetnih radnika u osnovnim i srednjim školama. Isplaćeni su

i drugi transferi putem različitih dostupnih mehanizama namenskih transfera kojima upravljaju resorna ministarstva na centralnom nivou.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „D“.**

## 7.2. Ažurnost informacija o transferima

Ovom dimenzijom se ocenjuje ažurnost pouzdanih informacija koje se dostavljaju lokalnim vlastima o transferima sa centralnog nivoa u narednoj godini.

Članom 47 Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisano je da se tačni iznosi nenamenskih transfera koji pripadaju svakoj jedinici lokalne samouprave utvrđuju i objavljuju u revidiranoj Fiskalnoj strategiji.<sup>27</sup> Budžetskim kalendarom, definisanim ZoBS-om, predviđeno je da Fiskalnu strategiju donosi Vlada najkasnije 1. oktobra (odnosno tri meseca pre početka naredne fiskalne godine). Revidirana Fiskalna strategija je usvojena 16. novembra 2019. ali nije sadržavala detaljni pregled nenamenskih transfera po svakoj jedinici lokalne samouprave propisan Zakonom. Umesto toga, lokalne samouprave su zvanično obavestene o transferima tek kada je predlog Zakona o budžetu upućen u skupštinsku proceduru 2. novembra 2019. Lokalne samouprave su znatno ranije nezvanično bile upoznate sa svojim transferima jer se njihovi iznosi u budžetu ne menjaju već osam godina (uključujući i 2020).

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „C“.**

## PI-8. Informacije o učinku od značaja za pružanje javnih usluga

Ovim pokazateljem se ispituju informacije o učinku u pogledu pružanja javnih usluga koje se navode u predlogu budžeta izvršne vlasti ili njegovoj pratećoj dokumentaciji, kao i dokumentaciji uz izveštaje koji se podnose na kraju godine. Njime se utvrđuje da li se sprovode ocene ili vrednovanja učinka. Takođe se ocenjuje do koje mere se prikupljaju i beleže informacije o resursima koje primaju sami subjekti zaduženi za pružanje usluga Za pokazatelje učinka i planirane izlaze i ishode iz dimenzije 8.1, analizirani vremenski period je naredna fiskalna godina, a za izlaze i ishode iz dimenzije 8.2.to je poslednja završena fiskalna godina, odnosno u ovom slučaju 2019. Za dimenziju 8.3. i dimenziju 8.4. ocenjene su poslednje tri završene fiskalne godine, od 2017. do 2019. Obuhvaćen je centralni nivo države.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena
<b>PI-8. Informacije o učinku za pružanje javnih usluga (M2)</b>	<b>C+</b>
8.1. Planirani učinak u pružanju javnih usluga	A
8.2. Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga	D
8.3. Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge	A
8.4. Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga	D

Dimenzije iz pokazatelja PI-8 blisko su povezane sa stepenom implementacije programskog budžetiranja. Programsko budžetiranje je ukorenjeno u ZoBS, a programska struktura budžeta uvedena je u čitav budžetski sistema na centralnom nivou počevši od 2015. godine. Kako bi se osigurala metodološka doslednost pripreme budžeta, Ministarstvo finansija objavljuje Uputstvo za izradu programskog budžeta. Ovaj dokument sadrži opis programske strukture budžeta, definicije najbitnijih izraza i detaljan opis procesa izrade budžeta zasnovanog na učinku.

<sup>27</sup> U skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, za utvrđivanje tačnog iznosa transfera za svaku jedinicu lokalne samouprave odgovorno je Ministarstvo finansija. U toku tog procesa Ministarstvo finansija dužno je da sarađuje sa Komisijom za finansiranje lokalne samouprave. Kao što je već navedeno, Komisija je formirana 2009. ali se ne sastaje još od 2013. godine.



### 8.1. Planirani učinak u pružanju javnih usluga

U sklopu budžetske dokumentacije (ocenjene u pokazatelju PI-5), Ministarstvo finansija izrađuje a Vlada usvaja obrazloženje predloga budžeta (odnosno predloga Zakona o budžetu). Obrazloženje se sastoji od razmatranja opšteg dela budžeta i programskih informacija. Dok se u predlogu navode nazivi programa i projekata sa budžetskim aproprijacijama, Programska informacija je dokument koji sadrži detaljne podatke o svim programima i projektima svih budžetskih korisnika. Taj dokument je podeljen na isti način kao i predlog budžeta i u njemu je podrobno objašnjena svrha svakog projekta i programa na isti način kao što su prikazani u predlogu budžeta. Konkretnije, za svaki od njih navedeni su ciljevi i očekivani izlazi i ishodi kao i pokazatelji učinka povezani sa njim. I nivo projekata obrađen je sa istim stepenom detaljnosti. Većina pokazatelja učinka definisana je kvantitativno i čini se da su relevantni za realizaciju zadatih ciljeva.

Mada kvalitet informacija zavisi od institucije, procenjuje se da kvalitet i struktura većine njih zadovoljavaju standarde neophodne za najvišu ocenu za ovu dimenziju.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### 8.2. Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga

Počevši od 2017. godine, svi korisnici budžetskih sredstava dostavljaju svoje godišnje i šestomesečne izveštaje o učinku budžetskih programa Ministarstvu finansija u okviru procedure pripreme budžeta. Šestomesečni izveštaj za tekuću godinu dostavlja se najkasnije do 1. septembra, zajedno sa predlogom finansijskog plana za narednu godinu, dok se godišnji izveštaj za prethodnu budžetsku godinu dostavlja do 15. marta, zajedno sa predlozima za prioritetne oblasti finansiranja za narednu godinu.<sup>28</sup> Ovi dokumenti se izrađuju na osnovu Uputstva za praćenje i izveštavanje o učinku programa, koje se objavljuje na internet stranici Ministarstva finansija i redovno ažurira. Počevši od 2020, ovi izveštaji se prikupljaju putem Informacionog sistema za planiranje i upravljanje budžetom (BPMIS-a). Međutim, Sektor budžeta u Ministarstvu finansija ih analizira tek površno i oni se ne objavljuju. Ministarstvo finansija aktivno radi na definisanju adekvatnog formata izveštaja u kome bi se rezimirale informacije o učinku programa korisnika budžetskih sredstava.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „D“.**

### 8.3. Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge

Ministarstvo finansija je u toku poslednje tri završene fiskalne godine redovno posedovalo ažurne informacije o sredstvima koja primaju svi korisnici budžetskih sredstava, i to posredstvom informacionog sistema ISIB.<sup>29</sup> Što se tiče direktnih korisnika budžetskih sredstava, finansijske operacije se svakodnevno usaglašavaju, dok za indirektno korisnike (kao što su obrazovne institucije) postoji vremenski razmak jer jedan broj njih<sup>30</sup> još uvek nije obuhvaćen ISIB-om, uprkos neprekidnim naporima Ministarstva finansija da obezbedi njegov potpuni obuhvat. Finansijske pozicije indirektnih budžetskih korisnika usaglašavaju se putem šestomesečnih i godišnjih izveštaja o izvršenju budžeta koje ovi subjekti dostavljaju svojim resornim direktnim budžetskim korisnicima (osnovne i srednje škole Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, a zdravstvene ustanove Ministarstvu zdravlja).

---

<sup>28</sup> Ovo predstavlja drugi korak u procesu pripreme budžeta koji je ocenjen pokazateljem PI-17.

<sup>29</sup> Kao i za znatno duži period pre toga, još od uvođenja prethodnog sistema za praćenje izvršenja budžeta za koji se u Srbiji ustalio naziv „FMIS“.

<sup>30</sup> Na dan 30. juna 2020, 529 od 7.503 indirektna korisnika budžetskih sredstava bilo je obuhvaćeno Informacionim sistemom izvršenja budžeta (ISIB-om).

Sveobuhvatni izveštaj o izvršenju budžeta koji sadrži detaljne informacije o rashodima i prihodima svih budžetskih korisnika iz svih izvora priprema se na kraju godine na osnovu konsolidovanih finansijskih podataka iz Glavne knjige Trezora i podataka iz završnih računa DBK i IBK. Godišnji finansijski izveštaj (ocenjen u pokazatelju PI-29) po zakonu je deo Završnog računa Republike Srbije.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

#### 8.4. Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga

Državna revizorska institucija jedina je organizacija koja sprovodi revizije svrsishodnosti poslovanja. Ove revizije vrše se redovno u skladu sa planom revizije DRI i metodologijom za reviziju svrsishodnosti poslovanja koju je razvila DRI. Tokom 2017. sprovedene su samo dve revizije svrsishodnosti, baš kao i u 2018. Nakon kadrovskih promena i organizacionog restrukturiranja ove ustanove povećani su njeni kapaciteti za reviziju svrsishodnosti poslovanja, što je dovelo do vršenja čak 12 revizija svrsishodnosti u 2019.

Revizije svrsishodnosti poslovanja sprovedene u toku poslednje tri završene fiskalne godine date su u tabeli u daljem tekstu. Analiza izveštaja ovih revizija ukazuje na to da se oni usredsređuju na konkretne funkcije ili politike a ne na institucije kao takve. Broj i obuhvat institucija revizijama svrsishodnosti poslovanja manji je od potrebnog za ocenu „C“.

**Tabela 8.4: Revizije svrsishodnosti poslovanja koje je DRI sprovedla od FG 2017. do FG 2019.**

Naziv izveštaja o reviziji (godina)
„Obezbeđivanje konkurencije u postupku centralizovanih javnih nabavki“ (2019)
„Efikasnost informacionog sistema za registar nepokretnosti u javnoj svojini“ (2019)
„Prevenција poplava u Republici Srbiji“ (2019)
„Dostupnost i ispravnost vode za piće“ (2019)
„Efektivnost podsticaja u stočarstvu“ (2019)
„Svrsishodnost upravljanja vodovodnom infrastrukturom“ (2019)
„Davanje u zakup poslovnog prostora u svojini jedinica lokalne samouprave“ (2019)
„Finansiranje laboratorijskog i sanitetskog materijala i uticaj na troškove zdravstvene zaštite“ (2019)
„Materijalna podrška kao mera smanjenja siromaštva“ (2019)
„Efikasnost kontrole akvizicija od strane nadležnih organa“ (2019)
„Efikasnost nadzora nad eksploatacijom rudnog bogatstva“ (2019)
„Upravljanje industrijskim otpadom“ (2019)
„Protivgradna zaštita u Republici Srbiji“ (2018)
„Subvencije jedinica lokalne samouprave javnim preduzećima“ (2018)
„Opravdanost primene staža osiguranja sa uvećanim trajanjem za pojedina radna mesta, odnosno poslove“ (2017)
„Efikasnost i ekonomičnost primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda“ (2017)

Izvor: DRI.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „D“.**

#### PI-9. Dostupnost fiskalnih informacija javnosti

Ovim pokazateljem se ocenjuje sveobuhvatnost fiskalnih informacija dostupnih javnosti na osnovu detaljno opisanih elemenata informacija za koje se smatra da je presudno da budu dostupne građanima. Analizirani period je poslednja završena fiskalna godina a obuhvaćeni su korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena
<b>PI-9. Dostupnost fiskalnih informacija javnosti</b>	<b>D</b>
9.1. Dostupnost fiskalnih informacija javnosti	D

## 9.1. Dostupnost fiskalnih informacija javnosti

Tabela 9.1: Dostupnost fiskalnih informacija javnosti u 2020. godini

Element/zahtev	Ispunjeno (Da/Ne)	Korišćeni dokazi/napomene
<b>Osnovni elementi</b>		
<b>1. Dokumentacija o predlogu godišnjeg budžeta koji priprema izvršna vlast.</b> Potpun skup dokumentacije o predlogu godišnjeg budžeta koji priprema izvršna vlast (koji država predstavlja u skladu sa pokazateljem PI-5) dostupan je građanima u roku od nedelju dana od kada ga izvršna vlast dostavi skupštini.	Da	Vlada je usvojila predlog Zakona o budžetu za 2020. godinu 2. novembra 2019. a narednog radnog dana i dostavljen Narodnoj skupštini i objavljen na internet stranicama Vlade i Skupštine. <sup>31</sup>
<b>2. Usvojeni budžet.</b> Zakon o godišnjem budžetu koji donese skupština objavljuje se u roku od dve nedelje od usvajanja.	Da	Narodna skupština je usvojila Zakon o budžetu za 2020. godinu 28. novembra 2019. On je narednog dana (29. novembra 2019) objavljen u „Službenom glasniku RS“ br. 84/2020. <sup>32</sup>
<b>3. Izveštaji o izvršenju budžeta u toku godine.</b> Ovi izveštaji se rutinski stavljaju na uvid građanima u roku od mesec dana od izrade, u skladu sa ocenom iz pokazatelja PI-28.	Ne	Unutargodišnje izveštaje o izvršenju budžeta, ocenjene u skladu sa PI-28 (odnosno u potpunosti usklađene sa formatom Zakona o budžetu), izrađuje MF – Uprava za trezor i dostavlja ih Narodnoj skupštini na kraju II i III kvartala svake godine (kako je propisano članom 76 ZoBS-a). Međutim, ti se izveštaji ne objavljuju. Pored toga, Ministarstvo finansija izrađuje i mesečne unutargodišnje izveštaje o izvršenju budžeta kao deo Biltena javnih finansija. Ti izveštaji se objavljuju pet nedelja nakon isteka svakog meseca unapred utvrđenom dinamikom. <sup>33</sup>
<b>4. Godišnji izveštaj o izvršenju budžeta.</b> Ovaj izveštaj se stavlja na uvid građanima u roku od šest meseci od završetka fiskalne godine.	Ne	Godišnji izveštaji o izvršenju budžeta uobičajeno se ne izrađuju niti objavljuju. Oni se pripremaju tokom pripreme završnog računa (godišnjeg finansijskog izveštaja), ali se ne objavljuju pre izrade nacrtu Zakona o završnom računu. Nacrt ovog zakona za budžet za 2019. godinu još uvek nije gotov (odnosno nije bio gotov u toku perioda razmatranog za ovu ocenu), dok je Vlada je nacrt Zakona o završnom računu budžeta za 2018. godinu usvojila 16. septembra 2019.
<b>5. Revidirani godišnji finansijski izveštaj, koji sadrži ili kojeg prati izveštaj eksternog revizora.</b> Ovi izveštaji se stavljaju na uvid građanima u roku od dvanaest meseci od završetka fiskalne godine.	Da	Eksterna revizija završnog računa budžeta za 2018. završena je 2. oktobra 2019. Izveštaj o reviziji je po izradi objavljen na internet stranici DRI. Revizija nije izvršena na osnovu nacrtu Zakona o završnom računu, već je revidiran nacrt izveštaja o završnom računu koji je pripremila Uprava za trezor. <sup>34</sup>
<b>Dodatni elementi</b>		
<b>6. Predbudžetska izjava.</b> Širi skup parametara od značaja za predlog budžeta koji priprema	Da	U okviru budžetske procedure Ministarstvo finansija izrađuje i objavljuje Uputstvo za

<sup>31</sup> Dostupno na adresi [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2019/2730-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2019/2730-19.pdf).

<sup>32</sup> Dostupno na adresi <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/arsglj/numberOverview/sgarh/22309>.

<sup>33</sup> Dostupno na adresi <https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija>.

<sup>34</sup> Dostupno na adresi <https://www.dri.rs/php/document/download/2110/1>.

izvršna vlast u pogledu rashoda, planiranih prihoda i duga stavlja se na uvid građanima najmanje četiri meseca pre početka fiskalne godine.		pripremu budžeta, koje sadrži pregled srednjoročnog makrofiskalnog okvira, planiranih prihoda i rashoda i vertikalno utvrđene limite rashoda. Ovaj dokument je za budžet za 2020. upućen korisnicima budžetskih sredstava 8. jula 2019. <sup>35</sup>
<b>7. Drugi izveštaji eksterne revizije.</b> Svi izveštaji o konsolidovanom poslovanju centralne države koji nisu poverljivi stavljaju se na uvid građanima u roku od šest meseci od podnošenja.	Da	Izveštaji o eksternim revizijama koje organizuje i sprovede DRI objavljuju se na internet stranici ove institucije odmah pošto budu izrađeni. <sup>36</sup>
<b>8. Rezime predloga budžeta.</b> „Građanski budžet“ je javno dostupan u roku od dve nedelje od kako izvršna vlast uputi predlog budžeta zakonodavnoj vlasti i u roku od mesec dana od usvajanja budžeta.	Da	Dokument pod naslovom „Građanski vodič kroz budžet Republike Srbije“ priprema i na prvoj stranici svog internet sajta objavljuje Ministarstvo finansija. Ovaj dokument je za budžet za 2020. godinu objavljen u januaru 2020. (približno mesec dana nakon usvajanja). <sup>37</sup>
<b>9. Makroekonomske projekcije.</b> Ove projekcije, koje se ocenjuju u skladu sa pokazateljem PI-14.1, dostupne su u roku od nedelju dana od donošenja.	Da	Makroekonomske projekcije se izrađuju u okviru Fiskalne strategije koja pokriva prvu sledeću i naredne dve fiskalne godine. Ovaj dokument priprema Ministarstvo finansija a zatim ga svake godine pre usvajanja budžeta usvajaju Vlada i Narodna skupština. Strategija se objavljuje odmah nakon usvajanja. Rezime okvira predviđenog Strategijom dostavljan se zakonodavnoj vlasti zajedno sa predlogom Zakona o budžetu kao deo obrazloženja predloga Zakona o budžetu. <sup>38</sup>

Iako se izveštaji o izvršenju budžeta izrađuju i objavljuju tokom godine, ne objavljuju se u formatu koji bi omogućio neposredno poređenje sa Zakonom o budžetu. Pored toga, završni godišnji izveštaj o izvršenju budžeta ne objavljuje se pre nego što se Zakon o završnom računu budžeta uputi u skupštinsku proceduru. Uzevši ove okolnosti u obzir, konstatuje se da su ispunjeni kriterijumi za 3 od 5 osnovnih elemenata i za 4 od 4 dodatna elementa.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „D“.**

<sup>35</sup> Dostupno na adresi <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/ynpctbo-za-ripppe-my-byueta-za-2021-odin>.

<sup>36</sup> Dostupno na adresi <https://www.dri.rs/последњи-извештај.135.html>.

<sup>37</sup> Dostupno na adresi <https://www.mfin.gov.rs/tip-dokumenta/gradjanski-budzet>.

<sup>38</sup> Dostupno na adresi <https://www.mfin.gov.rs/tip-dokumenta/fiskalna-strategija>.

## STUB 3: Upravljanje imovinom i obavezama

**Šta se meri Stubom 3?** Delotvornim upravljanjem imovinom i obavezama obezbeđuje se da javna ulaganja ostvare korist za uloženi novac, da se imovina evidentira i da se njome upravlja, da se fiskalni rizici prepoznaju i da se dugovima i garancijama upravlja i da se oni odobravaju i prate na razborit način.

### Učinak u celini: ključne prednosti i nedostaci

Sa izuzetkom upravljanja javnim dugom, funkcije UJF ocenjene u okviru ovog stuba su nedovoljno razvijene. Mada postoji dobro uhodan sistem za evidentiranje i odobravanje zaduživanja i garancija i izveštavanje o njima, upravljanje imovinom i javnim investicijama i praćenje rizika i dalje su u ranom stadijumu razvoja. Strategija upravljanja dugom usvaja se na period od tri godine, a o njenoj realizaciji se izrađuju godišnji izveštaji, dok se godišnji plan zaduživanja definiše u godišnjem zakonu o budžetu.

Funkcija praćenja fiskalnih rizika po prvi put je uspostavljena unutar Ministarstva finansija 2019. i postepeno se razvija. U ocenjenom periodu, u većini slučajeva bili su dostupni revidirani finansijski izveštaji javnih preduzeća i lokalnih samouprava, mada konsolidovani godišnji izveštaj o javnim preduzećima nije javno dostupan, dok se konsolidovani izveštaj za lokalne samouprave ni ne izrađuje. Veoma su oskudni podaci o kvantifikovanim potencijalnim obavezama. Nije postojao establiran sistem niti prakse za praćenje i upravljanje fiskalnim rizicima koji nastaju iz poslovanja javnih preduzeća, lokalnih vlasti, javno-privatnih partnerstava ili prirodnih katastrofa, kao i drugih potencijalnih rizika.

Solidan regulatorni okvir za upravljanje javnim investicijama uspostavljen je 2019. godine (kao nastavak inicijalnih aktivnosti započelih 2017), ali njegova realizacija tek treba da se dokaže u praksi. U ocenjenom periodu, upravljanje javnim investicijama bilo je nedovoljno razvijeno u svim fazama ovog ciklusa. Ekonomska analiza, izbor projekata, utvrđivanje troškova i praćenje realizacije kapitalnih investicija imaju neadekvatan učinak i dobili su niže ocene na skali PEFA.

Registar nefinansijske imovine je već nekoliko godina u fazi izrade i potrebni su dodatni naponi da bi se on učinio potpuno funkcionalnim. U međuvremenu, ne postoje potpuni podaci o nefinansijskoj imovini. Uzevši u obzir da se u okviru godišnjeg finansijskog izveštaja države (završnog računa budžeta) izrađuje i bilans stanja, podaci o nefinansijskoj i finansijskoj imovini se prikazuju, ali je međutim upitna tačnost procene njihove vrednosti. Razlog tome je korišćenje gotovinskog računovodstva kao i nejasnoće pri proceni vrednosti nefinansijske imovine. Zakonima su propisane procedure za prenos i otuđenje imovine, ali su u budžetskoj dokumentaciji i drugim izveštajima navode tek ograničene informacije o takvim prenosima i otuđenjima.

### **PI-10. Izveštavanje o fiskalnom riziku**

Ovim pokazateljem se utvrđuje mera u kojoj se izveštava o fiskalnim rizicima sa kojima se suočava centralni nivo države. Fiskalni rizici mogu da nastanu usled nepovoljne makroekonomske situacije, finansijske pozicije jedinica teritorijalne autonomije, lokalne samouprave ili javnih preduzeća, kao i zbog potencijalnih obaveza koje su posledica programa i aktivnosti same centralne države, uključujući i njene vanbudžetske subjekte. Oni mogu da nastanu i kao posledica drugih implicitnih i eksternih rizika poput manjkavosti tržišta i elementarnih nepogoda. Za ovu ocenu razmatrana je poslednja završena fiskalna godina, odnosno 2019, međutim, kako kriterijum ažurnosti potreban za ocenu „C“ u dimenziji 10.2. pada nakon isteka perioda za ocenjivanje, za tu dimenziju poslednja dostupna fiskalna godina je 2018. Dimenzijom 10.1. obuhvaćena su javna preduzeća čiji je osnivač centralni nivo države, dimenzijom 10.2. lokalne vlasti a dimenzijom 10.3. centralni nivo države.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena
<b>PI-10. Izveštavanje o fiskalnom riziku (M2)</b>	<b>C+</b>
10.1. Praćenje rada javnih preduzeća	B
10.2. Praćenje rada jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave	C
10.3. Potencijalne obaveze i drugi fiskalni rizici	C

Zakonom o budžetskom sistemu definišu se fiskalni rizici, upravljanje fiskalnim rizicima postavlja kao jedan od fiskalnih principa i propisuje da se Fiskalnom strategijom opisuju i kvantifikuju fiskalni rizici. Fiskalna strategija za 2020. sa projekcijama za 2021. i 2022. sadrži deo o fiskalnim rizicima. U ovom trenutku nema podzakonskih akata kojima se detaljnije uređuje praćenje fiskalnih rizika, međutim postoje planovi da se oni usvoje u toku 2021.

### 10.1. Praćenje rada javnih preduzeća

U Srbiji se javna preduzeća čiji je većinski vlasnik odnosno osnivač Republika Srbija ili lokalna vlast dele na četiri grupe:

- Javna preduzeća: nefinansijska javna preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa i na koja se primenjuje Zakon o javnim preduzećima. Ona uglavnom posluju na uređenim tržištima ili u pojedinim slučajevima uživaju monopol, ali naplaćuju ekonomski značajne cene. Republika Srbija je osnivač 35 javnih preduzeća.
- Druga državna preduzeća: nefinansijska javna preduzeća koja posluju po tržišnim principima i naplaćuju ekonomski značajne cene sa ciljem ostvarivanja dobiti. Na njih se primenjuje Zakon o privrednim društvima i ima ih 130.
- Finansijska javna preduzeća, koja su, za potrebe ove procene, Narodna banka Srbije, tri komercijalne banke (Banka Poštanska štedionica, Srpska banka i MTS banka) i Dunav Osiguranje.
- Postoji i oko 700 lokalnih javnih preduzeća, subjekti čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave (lokalna javna komunalna preduzeća u komercijalnim sektorima i preduzeća koja obezbeđuju javna dobra), koja kao takva nisu obuhvaćena ovom ocenom.

Osnovnu odgovornost za praćenje rada javnih preduzeća snosi Sektor za kontrolu i nadzor nad radom javnih preduzeća u Ministarstvu privrede. Ministarstvo nadzire sprovođenje godišnjih programa poslovanja javnih preduzeća, a u te svrhe javna preduzeća izrađuju tromesečne izveštaje o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti koji se dostavljaju Ministarstvu. Ti izveštaji sadrže finansijske izveštaje za izveštajni period, ali i detaljnije analitičke podatke na dodatnim obrascima (kijih ukupno ima 14). Na osnovu tromesečnih izveštaja javnih preduzeća, Ministarstvo priprema Informaciju o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti koja je osnovni vid izveštavanja Vlade. Sektor za praćenje fiskalnih rizika formiran je u Ministarstvu finansija u martu 2019. i trenutno angažuje zaposlene i priprema metodologije i uputstva za rad, sekundarno zakonodavstvo i interna akta. Ovaj sektor će, između ostalog, pratiti fiskalne rizike koji nastaju usled rada javnih preduzeća. Konačno, resorna ministarstva obavljaju određene funkcije nadzora nad radom javnih preduzeća, i to prvenstveno sektorske prirode. Ne postoji državno telo koje nadzire rad drugih državnih preduzeća, a Vlada vrši svoja vlasnička prava u tim subjektima kroz učešće u radu upravnih odbora i skupština akcionara.

Zakonom o javnim preduzećima propisana je obavezna godišnja revizija finansijskih izveštaja svih javnih preduzeća. Na druga državna preduzeća i finansijska javna preduzeća primenjuju se Zakon o računovodstvu i Zakon o reviziji, kojima je takođe propisana obaveza revizije za srednje i velike subjekte (u skladu sa razvrstavanjem iz Zakona o računovodstvu), čime su pokrivena skoro sva državna preduzeća. Finansijska preduzeća su u skladu sa Zakonom o računovodstvu automatski razvrstana u velika privredna društva, bez obzira na svoju stvarnu veličinu. U oba ova slučaja, preduzeća su dužna

da revidirane finansijske izveštaje u roku od šest meseci po isteku svake godine dostave Agenciji za privredne registre, koja takve revidirane finansijske izveštaje objavljuje na svojoj internet stranici odmah nakon što ih dobije. Ovu obavezu ispunjavaju skoro sva preduzeća bez izuzetka. Pored toga, i DRI revidira javna preduzeća u skladu sa svojim godišnjim planom revizije.

Iako, kao što je napred navedeno, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku postoji 130 društava u kategoriji drugih državnih preduzeća, ne postoji pouzdan i potpun spisak svih društava u vlasništvu države. Pored toga, nijedna institucija ne izrađuje zbirne izveštaje sa ključnim finansijskim parametrima za sva društva kojima je osnivač Republika Srbija. Zbog toga je radi davanja ocene za ovu dimenziju odabran uzorak<sup>39</sup> privrednih društava. U tabeli u daljem tekstu data su glavna društva na osnovu čijih parametara su dodeljene ocene.<sup>40</sup>

**Tabela 10.1. Finansijski izveštaji javnih preduzeća iz uzorka**

Javno preduzeće	Izveštajna godina	Revidirani finansijski izveštaji objavljeni do 30.6.2020? (Da/Ne)	Ukupna imovina u mil. RSD	Obuhvaćene potencijalne obaveze (Da/Ne)
JP „Elektroprivreda Srbije“ (EPS)	2019.	Da	254.603,63	Da
„Srbija kargo“ a.d.	2019.	Da	27.586,52	Da
„Infrastruktura železnice Srbije“ a.d.	2019.	Da	340.084,26	Da
„Srbija voz“ a.d.	2019.	Da	34.865,63	Da
JP „Srbijagas“	2019.	Da	202.555,90	Da
JP „Pošta Srbije“	2019.	Da	30.504,87	Da
„Er Srbija“ a.d.	2019.	Da	25.883,51	Da
„Telekom Srbija“ a.d.	2019.	Da	324.078,70	Da
„Dunav osiguranje“ a.d.o.	2019.	Da	51.129,68	Da
JP „Službeni glasnik“	2019.	Da	3.231,24	Da
„Elektromreža Srbije“ a.d. (EMS)	2019.	Da	91.578,34	Da
„Državna lutrija Srbije“ d.o.o.	2019.	Da	2.759,27	Da
JP „Skijališta Srbije“	2019.	Da	12.848,39	Da
JP PEU „Resavica“	2019.	Da	7.426,04	Da
JVP „Srbijavode“	2019.	Da	25.008,72	Da
<b>Ukupno</b>	2019.		1.434.144,69	

Izvor: Agencija za privredne registre

Informacija o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti, koju Ministarstvo privrede izrađuje na tromesečnom i godišnjem nivou, sadrži finansijske informacije pojedinačnih javnih preduzeća, a i određeni ključni parametri se iskazuju i agregatno za sva javna preduzeća. Međutim, taj dokument se ne objavljuje.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

<sup>39</sup> Uzorak je kreiran tako da zadrži najveća javna preduzeća koja su identifikovana kao glavni potencijalni izvori fiskalnog rizika u skladu sa Metodologijom Svetske banke za praćenje fiskalnog rizika javnih preduzeća i Instrumentom za koordinaciju javnih politika MMF-a za period od 2018. do 2021.

<sup>40</sup> Budući da zbirni podaci o ključnim parametrima poslovanja javnih preduzeća nisu lako dostupni, nije bilo praktično da tim za izradu ocene prikupi te podatke.

## 10.2. Praćenje rada jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave

Zakonom o budžetskom sistemu propisana je obaveza godišnje revizije finansijskih izveštaja lokalnih samouprava. Tu reviziju obavlja DRI, međutim, pošto su kapaciteti DRI ograničeni, lokalne samouprave mogu da angažuju komercijalne revizore uz odobrenje DRI. Izveštaji o revizijama DRI objavljuju se na internet stranici DRI odmah nakon izrade, ali je DRI revidirala finansijske izveštaje za 2018. za 20 (od 175) lokalnih samouprava, a izveštaji o reviziji preostalih lokalnih samouprava objavljeni su u zanemarljivo malom broju slučajeva.<sup>41</sup>

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, jedinice lokalne samouprave svoje godišnje finansijske izveštaje dostavljaju Upravi za trezor do 30. juna svake godine (a gradovi imaju rok do 1. jula). Pored toga, u Biltenu javnih finansija koji mesečno objavljuje Ministarstvo finansija navode se glavne kategorije prihoda i rashoda lokalnih samouprava (i AP Vojvodine). Kako se navodi u Fiskalnoj strategiji za 2020. sa projekcijama za 2021. i 2022, Ministarstvo finansija preduzima korake radi unapređenja sistema za praćenje javnih finansija lokalnih samouprava od planiranja do realizacije budžeta. Iako MF objavljuje agregatne podatke na nivou države, većina pojedinačnih lokalnih samouprava objavljuje svoje finansijske izveštaje.

U postupku ocenjivanja PEFA, ocena je dodeljena na osnovu uzorka<sup>42</sup> jedinica lokalne samouprave i teritorijalne autonomije navedenog u tabeli u daljem tekstu.

Tabela 10.2. Finansijski izveštaji jedinica lokalne samouprave i teritorijalne autonomije iz uzorka

Jedinica lokalne samouprave odnosno teritorijalne autonomije	Izveštajna godina	Ukupni rashodi u mil. RSD	% ukupnog budžeta JLS	Objavljeno do 30. septembra 2019? (Da/Ne)
AP Vojvodina	2018.	71.414,45	7,7%	Da
Grad Beograd	2018.	95.810,00	10,3%	Da
Grad Novi Sad	2018.	25.815,53	2,8%	Da
Grad Subotica	2018.	3.711,67	0,4%	Da
Grad Niš	2018.	7.816,82	0,8%	Da
Grad Kragujevac	2018.	6.891,56	0,7%	Da
Grad Zrenjanin	2018.	4.039,86	0,4%	Da
Grad Kruševac	2018.	3.386,69	0,4%	Ne
Grad Novi Pazar	2018.	2.697,59	0,3%	Da
Grad Leskovac	2018.	3.975,17	0,4%	Ne
Ukupno	2018.	225.559,34	24%	U 97 odsto vrednosti uzorka

Izvor: Lokalne samouprave, lokalne skupštine

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „C“.**

<sup>41</sup> Budžeti lokalnih samouprava koje su objavile revidirane izveštaje iznosili su manje od 50 odsto ukupnog budžeta svih lokalnih samouprava.

<sup>42</sup> Uzorak obuhvata najveće jedinice lokalne samouprave i teritorijalne autonomije po značaju.



### 10.3. Potencijalne obaveze i drugi fiskalni rizici

Pored rizika koji potiču od javnih preduzeća i lokalnih samouprava (ocenjenih u pokazateljima 10.1 odnosno 10.2), u delu o rizicima Fiskalne strategije za 2020. sa projekcijama za 2021. i 2022. opisuju se više rizika kojima je izložena ekonomija Srbije. U tom delu navode se vredne informacije o nastalim potencijalnim obavezama kao što su aktivirane garancije (Tabela 13) i buduća maksimalna izloženost po osnovu garancija čije se izdavanje planira (Tabela 14), plaćanja po osnovu sudskih odluka rešenih na štetu države (str. 65) i troškovima elementarnih nepogoda kao što su poplave iz 2014. (str. 65). Pored toga, u ovom delu opisani su i koraci koje država preduzima da poboljša otpornost bankarskog sistema i mehanizma osiguranja depozita. Budući da su u 2019. na centralnom nivou realizovana dva od 48 projekata javno-privatnog partnerstava (JPP), dok ostale realizuju lokalne samouprave, JPP nisu razmatrana. Kvantitativne informacije o rizicima koji se opisuju u ovom delu odnose se na fiskalne rizike koji su nastali u prethodnom periodu, pa tako nema analize fiskalnih rizika sa stanovišta verovatnoće njihovog nastanka odnosno njihovog uticaja. U određenoj meri se kvalitativno razmatraju implicitne potencijalne obaveze, kao što su elementarne nepogode. Nivo ukupnih i neizmirenih obaveza po osnovu zaduživanja javnih preduzeća i lokalnih samouprava uz garancije države predstavljen je u mesečnim i kvartalnim izveštajima Uprave za javni dug, kao i u godišnjem budžetu.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „C“.**

### PI-11. Upravljanje javnim investicijama

Ovim pokazateljem se ocenjuje ekonomska procena, odabir, utvrđivanje troškova i praćenje projekata javnih investicija od strane vlade i objavljivanje informacija o njihovoj realizaciji, uz naglasak na najveće i najznačajnije projekte. Ocena se zasniva na fiskalnoj godini 2019. kao poslednjoj završenoj fiskalnoj godini i obuhvata centralni nivo države.

Pokazatelj/dimenzija	Ocena
<b>PI-11. Upravljanje javnim investicijama (M2)</b>	<b>D+</b>
11.1. Ekonomska analiza investicionih projekata	C
11.2. Odabir investicionih projekata	D
11.3. Utvrđivanje troškova investicionih projekata	D
11.4. Praćenje realizacije investicionih projekata	C

U 2019. godini, sistem za upravljanje javnim investicijama u Srbiji bio je razuđen, pri čemu je više institucija bilo odgovorno za koordinaciju i nadzor nad realizacijom različitih kategorija investicionih projekata ili različitim aspektima faza planiranja, pripreme, ocene, odabira i praćenja u okviru ciklusa javnih investicija. Niti postoji niti se u potpunosti primenjuje nijedan jedinstven propis o upravljanju javnim investicijama ili skup procedura. Zakonom o planiranju i izgradnji, nad čijim sprovođenjem nadzor vrši Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI), uređuju se uslovi za ocenu i eksternu reviziju ocene investicionih projekata za koje je potrebna građevinska dozvola.

Ministarstvo za evropske integracije upravlja okvirom razvijenim za države Zapadnog Balkana kojim se omogućava predselekcija, ocena jazova i prioritizacija projekata javnih investicija finansiranih kroz mehanizam IPA, koji je u prethodnom periodu proširen tako da obuhvati sve investicije finansirane iz inostranih izvora. Ministar finansija i ministar za evropske integracije zajednički rukovode radom Nacionalnog odbora za investicije, u čijoj je nadležnosti odobravanje konačnog spiska prioritarnih investicionih projekata, ali se to telo do sada sastajalo neredovno.

Ministarstvo finansija zaduženo je za odabir projekata javnih investicija i opredeljivanje budžeta za njih, ali za to ne postoje standardizovanih kriterijumi, a nadzor nad predlozima projekata je

neadekvatan, budući da je na tim poslovima angažovan mali broj zaposlenih uz ograničena sredstva. U nastojanju da uspostavi jedinstven i sveobuhvatan nacionalni sistem za upravljanje kapitalnim projektima i nadzor nad njihovo realizacijom, Ministarstvo finansija usvojilo je 2017. godine Uredbu o sadržini, načinu pripreme i ocene, kao i praćenju sprovođenja i izveštavanju o realizaciji kapitalnih projekata. Iako je Uredba dovela do značajnog unapređenja ovog sistema, nije u potpunosti zaživela.

Godine 2019, Uredba iz 2017. zamenjena je novom Uredbom o upravljanju kapitalnih projekata, zasnovanom na okviru za upravljanje javnim investicijama razvijenom uz podršku Svetske banke, o kome se vodila rasprava na radnoj grupi sastavljenoj od predstavnika ključnih ministarstava nadležnim za koordinaciju odnosno sa većim portfolijima kapitalnih projekata. Izrađeno je sedam podzakonskih akata (pravilnika) kojima se detaljno uređuje sprovođenje Uredbe.

Ovim pokazateljem se „najznačajniji kapitalni projekti“ definišu u odnosu na sledeća dva kriterijuma:

- ukupni troškovi projekta iznose ili prelaze 1 odsto ukupnih godišnjih budžetskih rashoda; i
- projekat je jedan od najvećih 10 projekata (po investicionim troškovima) za svakog od pet najvećih subjekata na centralnom nivou države, mereno rashodima tih subjekata za realizaciju investicionih projekata.

U poslednjoj završenoj fiskalnoj godini (2019) ove kriterijume ispunjavalo je 12 projekata, koji su prikazani u tabeli u daljem tekstu.

**Tabela 11.1: Spisak najznačajnijih kapitalnih projekata (u milionima EUR)**

	Nosilac projekta	Kapitalni projekat	Troškovi projekta (EUR)
1	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Izgradnja Autoputa E-763, deonica Preljina-Požega	469.351.424
2	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Modernizacija pruge Stara Pazova-Novi Sad	826.480.558
3	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Izgradnja Autoputa E-761 Beograd-Sarajevo	252.372.881
4	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Izgradnja Autoputa E-761, deonica Pojate-Preljina	943.000.000
5	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Izgradnja brze saobraćajnice Ruma-Šabac-Loznica	472.133.797
6	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Obilaznica oko Beograda, izgradnja Autoputa E70/75, deonica od mosta preko reke Save kod Ostružnice do Bubanj potoka (sekcije 4, 5 i 6)	207.000.000
7	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Modernizacija i rekonstrukcija pruge Beograd-Budimpešta, deonica Beograd Centar-Stara Pazova	315.612.894
8	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Modernizacija i rekonstrukcija pruge Beograd-Budimpešta, deonica Novi Sad-Subotica-državna granica (Kelebija)	1.020.907.763
9	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	Realizacija projekata železničke infrastrukture	230.000.000
10	Ministarstvo rudarstva i energetike	Izgradnja postrojenja za odsumporavanje u TE „Nikola Tesla“ – A3-A6	167.000.000
11	Ministarstvo rudarstva i energetike	Izgradnja bloka B3 u TE „Kostolac“	591.470.437
12	Ministarstvo rudarstva i energetike	Završetak izgradnje TE „Kolubara B“ kapaciteta od oko 350 MW	447.971.533

## 11.1. Ekonomska analiza investicionih projekata

Zakonom o planiranju i izgradnji, čije sprovođenje prati MGSI, definišu se detaljni i konkretni uslovi za projekte za koje je potrebno izdavanje građevinske dozvole, uključujući obavezu izrade studije opravdanosti. Kako većina najznačajnijih projekata, ako ne i svi oni, podrazumeva građevinske radove, ovom praksom se osigurava utvrđivanje izvodljivosti tih projekata, uključujući njihovu finansijsku i društvenu opravdanost.

Zakonom je uređena sadržina prethodne studije opravdanosti i studije opravdanosti, koje se detaljnije razrađuju u pravilnicima donetim na osnovu Zakona. Ovi zakonski uslovi uporedivi su sa najboljom praksom u pogledu sadržine prethodnih studija opravdanosti i studija opravdanosti, i podrazumevaju i obavezu analizu uticaja na životnu sredinu. Zahtevi za ocenu društvene i ekonomske opravdanosti usmereni su prvenstveno na analizu socijalno-ekonomskih troškova i koristi (tzv. SCBA). Zakon o planiranju i izgradnji i podzakonska akta doneta na osnovu njega, međutim, ne sadrže odredbe o alternativnim mehanizmima za ocenu, niti se objavljuju smernice za njihovu primenu.

Smernice koje je usvojila Vlada sadrže i temeljnu i detaljnu metodologija ocene projekata koje finansira EU. Slično tome, i projekti za koje se planira finansiranje međunarodnih finansijskih institucija podležu zvaničnim postupcima ocene kada organizacija-kreditor to izričito zahteva.

Uredbom o sadržini, načinu pripreme i ocene, kao i praćenju sprovođenja i izveštavanju o realizaciji kapitalnih projekata iz 2017. propisana je ocena projekata koji se finansiraju ili sufinansiraju iz budžeta, uključujući i njihovu ekonomsku analizu, pri čemu način ocene zavisi od veličine projekta.<sup>43</sup> Ova uredba, međutim, nije u potpunosti primenjena u toku 2019.

Nezavisnu analizu građevinskih projekata koji se finansiraju iz budžeta vrši reviziona komisija. Pozitivno mišljenje ove komisije preduslov je da predlagač projekta pristupi njegovoj realizaciji. Komisija je nezavisna u odnosu na predlagača i ocenjivača, osim u slučajevima u kojima je predlagač samo MGSI odnosno subjekt pod njegovom kontrolom. Članove komisije imenuje Ministar građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture na osnovu njihovog stručnog i akademskog iskustva. Komisiju čine renomirani eksperti iz svih oblasti od značaja za projekat, uključujući inženjere različitih specijalnosti, pravnike i ekonomiste.

Kada je reč o projektima finansiranim iz eksternih izvora, nezavisna revizija ocene projekata često je definisana ugovorom o kreditu ili donaciji, u kom slučaju je vrše spoljni eksperti. Procedure za projekte finansirane iz sredstava IPA u pojedinim slučajevima zahtevaju nezavisnu reviziju predloga projekata.

Za projekte finansirane iz budžeta na koje se ne primenjuje Zakon o planiranju i izgradnji, Uredbom o sadržini, načinu pripreme i ocene, kao i praćenju sprovođenja i izveštavanju o realizaciji kapitalnih projekata propisana je revizija od strane ekspertske komisije koju obrazuje ministar finansija. Ova komisija kontroliše projekte vrednosti veće od 500.001 evra. Međutim, do kraja fiskalne godine 2019. još uvek nisu bili utvrđeni sastav niti projektni zadatak ekspertske komisije.

Iako ne postoji jedan jedinstveni skup nacionalnih pravila za ocenu svih kapitalnih projekata, postoje propisi o obaveznoj ekonomskoj analizi i eksternoj reviziji studija izvodljivosti svih značajnijih projekata.

---

<sup>43</sup> Kriterijumi iz Uredbe za ocenu projekata i investicionu dokumentaciju razlikuju se u zavisnosti od veličine projekta. Projekti se dele na četiri kategorije prema njihovim procenjenim troškovima: „kapitalni projekti vrlo male vrednosti“ (procenjeni troškovi ispod 100.000 evra), „kapitalni projekti male vrednosti“ (od 100.001 do 500.000 evra), „kapitalni projekti srednje vrednosti“ (od 500.001 do 5.000.000 evra) i, konačno, „kapitalni projekti velike vrednosti“ (preko 5.000.000 evra). Pored zahteva za finansiranje, koji je obavezan za sve projekte, za projekte male vrednosti podnosi se samo obrazac za predlaganje ideje kapitalnog projekta (obrazac OPI), za projekte srednje vrednosti potrebna je samo još prethodna studija izvodljivosti odnosno opravdanosti, a za projekte velike vrednosti još i studija izvodljivosti odnosno opravdanosti.

Pa ipak, Vlada može da izuzme pojedine projekte iz te obaveze i odabere projekte za finansiranje čak i u odsustvu dokumentovane studije izvodljivosti. To je bio slučaj sa predlozima koji se smatraju projektima od posebnog nacionalnog značaja i u slučajevima u kojima se smatralo da je zbog partnerstva sa inostranim investitorom, primera radi kod projekata sa bilateralnim finansiranjem, potrebna veća fleksibilnost u pogledu rokova i uslova ocene. Prema navodima Ministarstva finansija, svi veći projekti čija je realizacija bila u toku u 2019. bili su podvrgnuti ekonomskoj analizi i eksternoj reviziji te analize. Kako se ekonomske analize najčešće ne objavljuju, nije bilo moguće ustanoviti kvalitet tih analiza niti stepen njihovog poštovanja domaćih smernica. Nije bilo moguće ustanoviti ni da li je ekonomska analiza sprovedena pre odabira projekata za finansiranje.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „C“.**

## **11.2. Odabir investicionih projekata**

U Srbiji postoji više paralelnih procesa čiji je cilj prioritizacija javnih investicija. U martu svake godine, u okviru procesa pripreme budžeta, Ministarstvo finansija zahteva od resornih ministarstava i drugih direktnih korisnika budžetskih sredstava da dostave predloge za prioritete oblasti finansiranja za tu fiskalnu godinu i dve naredne godine srednjoročnog budžetskog okvira, uključujući i na polju javnih investicija. Ministarstvo finansija razmatra dostavljene predloge, mada ta analiza ne podrazumeva temeljniju reviziju studija izvodljivosti projekata. Nakon što konsoliduje predloge svih resornih ministarstava, Vlada objavljuje svoje prioritete oblasti finansiranja, među kojima su i prioriteti u oblasti javnih ulaganja za sledeću fiskalnu godinu i dve naredne godine, i organizuje javnu raspravu o tim prioritetima. Međutim, prioritizacija investicionih projekata za finansiranje u budžetskom postupku odvija se bez primene jasnih i transparentnih kriterijuma.

Članom 22 Uredbe o sadržini, načinu pripreme i ocene, kao i praćenju sprovođenja i izveštavanju o realizaciji kapitalnih projekata propisano je da Komisija za kapitalne investicije vrši rangiranje kapitalnih projekata srednje i velike vrednosti po sektorima. Pri rangiranju kapitalnih projekata srednje i velike vrednosti prvenstveno se polazi od:

- stepena realizacije projekata u određenoj oblasti u prethodnim godinama;
- strateške relevantnosti predloženog projekta za nacionalne, odnosno regionalne i lokalne razvojne prioritete;
- finansijske održivosti;
- efekata projekta na socijalni, ekonomski, regionalni i ekološki održivi razvoj; i
- drugih relevantnih kriterijuma.

Međutim, kao što je već navedeno, Uredba nije u potpunosti primenjena tokom 2019. Samim tim, ni kriterijumi za rangiranje projekata nisu primenjeni u praksi. Projekti finansirani iz sredstava IPA Evropske unije prioritizuju se na osnovu metodologije razvijene za države Zapadnog Balkana kandidate za članstvo u EU, kojom u Srbiji upravlja Ministarstvo za evropske integracije. Tom metodologijom se omogućava prioritizacija na osnovu sektorskih kriterijuma i ona se primenjuje i na širu grupu investicija finansiranih ili sufinansiranih iz inostranstva. Spisak projekata izrađen primenom ove metodologije predstavljen je Nacionalnom odboru za investicije, kojim zajednički predsedavaju ministar finansija i ministar za evropske integracije. Pored projekata finansiranih iz sredstava IPA, međutim, nije jasno kako ili u kojoj meri je postojanje ovog spiska projekata uticalo na odabir projekata za finansiranje u postupku pripreme budžeta.

Na osnovu dokaza, jasno je da u 2019. nije postojao jedan jedinstven i funkcionalan mehanizam za rangiranje projekata javnih ulaganja na osnovu standardizovanih i javno dostupnih kriterijuma.

**Na osnovu dostupnih informacija, ocena za ovu dimenziju je „D“.**

### **11.3. Utvrđivanje troškova investicionih projekata**

U godišnjem Zakonu o budžetu i pratećoj dokumentaciji koja se dostavlja Narodnoj skupštini navode se sledeće informacije o utvrđivanju troškova kapitalnih projekata:

- U članu 5 Zakona o budžetu prikazan je pregled kapitalnih projekata koji se finansiraju iz budžeta. U tom tabelarnom pregledu predstavljeni su kapitalni izdaci za tu fiskalnu godinu i dve naredne godine, ali nije navedena projekcija ukupne vrednosti projekta/ukupnih investicionih troškova, niti informacije o periodičnim troškovima eksploatacije. Periodični troškovi za projekte (objekte) čija eksploatacija je planirana da započne tokom te fiskalne godine ugrađeni su u odgovarajuće šifre administrativne i ekonomske klasifikacije. Međutim, ove informacije se ne prikazuju po projektu/objektu i u budžetskoj dokumentaciji su prikazane samo za tekuću fiskalnu godinu.
- U članu 4 su prikazani troškovi projekata koji se u 2020. finansiraju iz sredstava IPA uz navođenje iznosa sredstava Evropske unije i domaćeg sufinansiranja. U ovom tabelarnom pregledu se ne navode projekcije ukupne vrednosti projekta/ukupnih investicionih troškova, niti informacije o periodičnim troškovima eksploatacije.
- U članu 3 su prikazane neizmirene obaveze po osnovu projektnih zajmova tokom fiskalne godine za investicione projekte koji se finansiraju iz zajmova, ali nisu date informacije o troškovima tih projekata kao takvim.

Iako se dodatne informacije o utvrđivanju troškova projekata ne dostavljaju Narodnoj skupštini u okviru budžetske dokumentacije, njih pripremaju direktni korisnici budžetskih sredstava i one su dostupne u budžetskom informacionom sistemu.

Obrasci za uključivanje novih i tekućih investicionih projekata sadrže podatke o ukupnim troškovima projekta do kraja faze realizacije za fiskalnu godinu, dve naredne godine i duži rok. U te obrasce je neophodno uneti informacije o svim troškovima vezanim za pripremu predloga ideje kapitalnog projekta, razradu predloga ideje kapitalnog projekta, sve troškove u vezi sa izradom tehničke dokumentacije, troškove pripremanja i opremanja građevinskog zemljišta, troškove izgradnje i druge troškove neophodne za realizaciju projekta.

Finansijski planovi direktnih korisnika budžetskih sredstava koji se dostavljaju Ministarstvu finansija u toku pripreme budžeta sadrže projekcije kapitalnih troškova i periodičnih troškova za tekuću fiskalnu godinu i dve naredne godine, mada periodični troškovi nisu podeljeni na pojedinačne projekte odnosno objekte.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „D“.**

### **11.4. Praćenje realizacije investicionih projekata**

Različiti subjekti na centralnom nivou države zaduženi su za praćenje različitih aspekata realizacije investicionih projekata, iako ne postoji jedan centralizovan uslov za odgovarajuće praćenje realizacije projekata kojim bi se obuhvatila kako finansijska tako i fizička implementacija projekta i projekat pratio u odnosu na ostvarenost željenih rezultata.

Ministarstva Vladi dostavljaju izveštaje o realizaciji svog godišnjeg plana rada, koji obuhvata i projekte javnih investicija. Izveštavanje se u tom smislu zasniva na godišnjim izveštajima o napretku realizacije kapitalnih projekata koje rukovodstvo svakog projekta dostavlja upravljačkom odboru projekta i nadležnom ministarstvu. U tim izveštajima se daje kratak opis trenutnog statusa projekta, povučenih

sredstava i roka za korišćenje neisplaćenih sredstava, ali najčešće bez navođenja strateških ciljeva. Finansijske informacije i pokazatelji o fizičkoj realizaciji kapitalnih projekata obično se predstavljaju u ovim izveštajima, ali ne postoje informacije o učinku na osnovu kojih bi se moglo pratiti da li se projektima ostvaruju njihovi deklarirani ciljevi. Kada je reč o projektima sa eksternim finansiranjem, pojedinačni izveštaji o projektima najčešće se dostavljaju upravljачkom odboru projekta. Za prikupljanje podataka se koriste međusobno nepovezane aplikacije, uz ručno ažuriranje i ad hoc formate izveštaja.

Finansijski izveštaji resornih ministarstava i drugih direktnih korisnika budžetskih sredstava o finansijskoj realizaciji kapitalnih projekata dostavljaju se kvartalno Upravi za trezor pri Ministarstvu finansija, kao što je slučaj i sa svim drugim korisnicima budžetskih sredstava. Finansijsko izvršenje kapitalnog budžeta prikazano je na agregatnom nivou u unutargodišnjim (tromesečnim) izveštajima o izvršenju budžeta.

Pored toga, i Uprava za javni dug redovno prati projekte finansirane iz eksternih kredita i donacija. Cilj tog praćenja je da se utvrdi realizacija kredita i donacija kroz praćenje isplate sredstava namenjenih projektima u odnosu na druge finansijske pokazatelje kao što su planirane isplate, ukupan iznos kredita i vrednost svakog projekta. Kako veliki projekti najčešće podrazumevaju eksterno finansiranje, ovim vidom praćenja pokrivena je većina velikih projekata.

Počevši od Uredbe o upravljanju kapitalnim projektima iz 2007, resorna ministarstva, jedinice lokalne samouprave i drugi odgovorni organi dužni su da Ministarstvu finansija dostavljaju tromesečne i godišnje izveštaje o realizaciji projekata u roku od 10 dana od dana završetka izveštajnog perioda. Godišnji izveštaji se dostavljaju zajedno sa izveštajem za poslednji kvartal. Cilj ovih izveštaja je da se omogućiti pravovremeno utvrđivanje mogućih odstupanja od planova realizacije i predlože mere za njihovo otklanjanje. U Uredbi se naglašava i zahtev da korisnici budžetskih sredstava obaveste Ministarstvo finansija o nastanku nepredviđenih okolnosti koje bitno utiču na obim, rokove i troškove projekta. Međutim, ova odredba nije bila primenjena u 2019.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „C“.**

## **PI-12. Upravljanje javnom imovinom**

Ovim pokazateljem se ocenjuje upravljanje i praćenje državne imovine i transparentnost otuđenja imovine. Referentni period za ovaj pokazatelj je poslednja završena fiskalna godina, u ovom slučaju FG 2019. Dimenzijom 12.1. obuhvaćen je centralni nivo države, dimenzijom 12.2. korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države a dimenzijom 12.3. kako centralni nivo države tako i korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države.

<b>Pokazatelj/dimenzija</b>	<b>Ocena</b>
<b>PI-12. Upravljanje javnom imovinom (M2)</b>	<b>D+</b>
12.1. Praćenje finansijske imovine	C
12.2. Praćenje nefinansijske imovine	D
12.3. Transparentnost otuđenja imovine	D

O informacijama o finansijskoj i nefinansijskoj imovini se u Srbiji izveštava na godišnjem nivou u bilansu stanja, koji je sastavni deo završnog računa budžeta (za korisnike budžetskih sredstava na centralnom nivou države) odnosno završnih računa OOSO (kako je detaljnije opisano u PI-29, Godišnji finansijski izveštaji).

## 12.1. Praćenje finansijske imovine

Finansijska imovina čini klasu 100000 ekonomske klasifikacije, a promene vrednosti se iskazuju na godišnjem nivou u bilansu stanja koji subjekti na nivou centralne države objavljuju u sklopu svojih finansijskih izveštaja.<sup>44</sup> Shodno tome, u trenutku ocenjivanja, odgovornost za upravljanje finansijskom imovinom za račun Vlade bila je raspodeljena na više institucija. Među glavnim kategorijama finansijske imovine Vlade su gotovina i gotovinski ekvivalenti, investicije u kapital državnih i privatnih subjekata, potraživanja i odobreni krediti. Pravila koja važe za praćenje i računovodstvo finansijske imovine (procenu vrednosti) uređena su domaćim računovodstvenim okvirom, koji se zasniva na gotovinskom računovodstvu. Nije dokazano da se na pravilan način primenjuje koncept fer vrednosti, a postoje i bojazni u pogledu tačnosti podataka o investicijama u kapital, potraživanjima i odobrenim kreditima. Informacije o performansama portfolija finansijske imovine se ne objavljuju.

Informacija o finansijskoj imovini Vlade u vidu kapitala i akcija u državnim i privatnim privrednim subjektima dostupna je putem Centralnog registra, depoa i kliringa hartija od vrednosti. Na osnovu izveštaja iz Centralnog registra, Uprava za trezor unosi podatke o finansijskoj imovini i kapitalu u glavnu knjigu Trezora. Depozitima u stranoj valuti kod Narodne banke Srbije upravlja se u skladu sa Strategijom upravljanja deviznim rezervama Narodne banke Srbije, a struktura i profitabilnost ovog portfolija mere se i rezultati objavljuju jednom godišnje. Evidencija o potraživanjima i odobrenim kreditima nalazi se u pomoćnim knjigama koje vode pojedinačne institucije na nivou centralne vlasti u skladu sa pozitivnim propisima.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „C“.**

## 12.2. Praćenje nefinansijske imovine

Korisnici budžetskih sredstava vode evidenciju o nefinansijskoj imovini u svojim pomoćnim knjigama u skladu sa ekonomskom klasifikacijom propisanom Uredbom o budžetskom računovodstvu i izveštavaju o njoj Upravu za trezor prema propisanim obavezama izveštavanja.<sup>45</sup> Državna revizorska institucija navodi da su godišnji popisi koje korisnici budžetskih sredstava vrše radi ažuriranja svojih evidencija nezadovoljavajući, što negativno utiče na tačnost i korisnost navedenih podataka.

Prvenstvenu odgovornost za praćenje većine značajnih kategorija nefinansijske imovine ima Republička direkcija za imovinu Republike Srbije (RDI).<sup>46</sup> Zakonska obaveza RDI je da vodi sveobuhvatne podatke o nepokretnostima u javnoj svojini i rezime podataka o pokretnoj imovini (po vrsti i vrednosti). Osnivanje jedinstvene evidencije nepokretnosti u javnoj svojini takođe je propisano Zakonom o javnoj svojini. Ova sveobuhvatna evidencija treba da se zasniva na podacima o nepokretnostima o kojima su korisnici<sup>47</sup> dužni da podnose izveštaje iz svojih sopstvenih evidencija na propisanim obrascima.

U skladu sa članom 79a ZoBS-a, RDI Upravi za trezor dostavlja izveštaj o strukturi i vrednosti imovine sredstava u svojini Republike Srbije radi sastavljanja završnog računa budžeta. Sadržina ovog izveštaja propisana je Pravilnikom o sadržaju izveštaja o strukturi i vrednosti nefinansijske imovine Republike Srbije. U trenutku ocenjivanja, ova evidencija, prvi put uvedena 2016. godine, još uvek nije smatrana

---

<sup>44</sup> Isti kontni plan koriste korisnici budžetskih sredstava na centralnom nivou države i OOSO, što znači da se on koristi na čitavom centralnom nivou države.

<sup>45</sup> U skladu sa Pravilnikom o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem. Kategorije nefinansijske imovine ocenjene ovom dimenzijom odgovaraju kategorijama u bilansu stanja države.

<sup>46</sup> Uređena članom 29 Zakona o ministarstvima („Službeni glasnik RS“ br. 72/12 i 76/13).

<sup>47</sup> Korisnici nepokretne imovine nisu nužno i korisnici budžetskih sredstava, a na evidentiranje i utvrđivanje vrednosti nepokretne imovine u kategoriji nefinansijske imovine primenjuju se različiti podzakonski akti kojima se uređuje računovodstvo.

potpunom. Shodno tome, postoji neizvesnost u pogledu potpunosti i tačnosti izveštaja koje RDI dostavlja Upravi za trezor. Praćenje nefinansijske imovine na nivou države otežava nedostatak ili neadekvatnost izveštaja, a u zaključcima DRI iz 2019. naglašeno je da Vlada nije obezbedila jednoobrazne i ažurne podatke.

U narednoj tabeli dat je pregled kategorija nefinansijske imovine iskazanih u bilansu stanja Republike Srbije.

**Tabela 12.1. Kategorije nefinansijske imovine**

Kategorija	Potkategorije	Izvor	Napomene
Stalna sredstva	Zgrade i građevinski objekti	Bilans stanja, podaci nisu preuzeti iz potpunih i tačnih registara	Zgrade i građevinski objekti su najveća kategorija po vrednosti, a za njima slede zemljišta i oprema. Zalihe su pored njih jedina kategorija sa značajnim iznosom, dok su sve ostale kategorije beznačajne.
	Oprema		
	Ostala stalna sredstva		
Zalihe	—		
Nematerijalna imovina	—		
Kultivisana imovina	—		
Dragocenosti	—		
Prirodna imovina	Zemljišta		
	Šume i vode		

U odsustvu pouzdane i sveobuhvatne evidencije kod RDI, odgovarajuće odredbe ZoBS-a tek treba da budu sprovedene u praksi. U međuvremenu, Uprava za trezor premošćava jaz informacijama dobijenim neposredno od korisnika budžetskih sredstava. Izveštaji koje dostavljaju korisnici primaju se bez dodatne provere i agregiraju se za potrebe izrade bilansa stanja.

**U skladu sa zahtevima PEFA u slučajevima u kojima nije moguće dokazati da su registri sve značajne imovine potpuni i ažurni, ocena za ovu dimenziju je „D“.**

### 12.3. Transparentnost otuđenja imovine

Osnovni propis kojim se uređuje otuđenje nefinansijske imovine jeste Zakon o javnoj svojini (donet 2011. a poslednji put izmenjen 2020), zajedno sa podzakonskim aktima donetim na osnovu njega.<sup>48</sup> Zakonom su propisani postupci za pribavljanje, prenos, davanje u zakup i otuđenje nefinansijske imovine. Članom 27 Zakona propisano je da o pribavljanju, prenosu i otuđenju stvari veće vrednosti odlučuje Vlada, dok za druge stvari odluku donosi nadležni organ javnog subjekta. Pored toga, postoji i složen sistem primarnog i sekundarnog zakonodavstva kojima se uređuju različiti aspekti otuđenja imovine: prema navodima RDI, njega čini preko 22 zakona i skoro isto toliko podzakonskih akata.

Republička direkcija za imovinu zadužena je za poslove koji se odnose na pribavljanje, otuđenje, davanje u zakup i uzimanje u zakup nepokretnosti u svojini Republike Srbije i više drugih poslova.<sup>49</sup> Nadzor nad radom RDI vrši Ministarstvo finansija. Korisnici stalnih sredstava dužni su da od RDI traže odobrenje za pribavljanje, otuđenje i davanje odnosno uzimanje u zakup imovine.

Oglasi za prenos i otuđenje nefinansijske imovine objavljuju se na internet stranici RDI, a delimične informacije o prenosima i otuđenjima navedene su u završnom računu i godišnjem budžetu, ali ove

<sup>48</sup> Uredba o uslovima pribavljanja i otuđenja nepokretnosti neposrednom pogodbom i davanja u zakup stvari u javnoj svojini, odnosno pribavljanja i ustupanja iskorišćavanja drugih imovinskih prava, kao i postupcima javnog nadmetanja i prikupljanja pismenih ponuda.

<sup>49</sup> Sprovođenje mera zaštite svojine Republike Srbije putem nadzora; utvrđivanje postojanja i važenja pravnog osnova za korišćenje stvari u svojini Republike Srbije, upravljanje stvarima u svojini Republike Srbije (održavanje, osiguranje); raspodelu na korišćenje službenih zgrada, odnosno poslovnih prostorija; evidenciju poklona u državnoj svojini; upis prava svojine na nepokretnostima u javnu evidenciju; staranje naplati zakupnine, kao i druge poslove određene zakonom.



informacije ne sadrže u najmanju ruku prvobitnu kupoprodajnu cenu i vrednost otuđenja, što je neophodno za ocenu „C“. Ne postoje posebni propisi niti procedure za otuđenje finansijske imovine.

**Stoga, ocena za ovu dimenziju je „D“.**

## PI-13. Upravljanje dugom

Ovim pokazateljem se ocenjuje upravljanje domaćim i stranim dugom i garancijama. Ovde se nastoji da se utvrdi da li postoje zadovoljavajuće prakse upravljanja, evidencije i kontrole kako bi se obezbedili efikasni i delotvorni aranžmani. Pokazatelj se odnosi na centralni nivo vlasti. Vremenski period procene je u trenutku ocenjivanja za dimenzije 13.1 i 13.3, dok je za 13.2 to poslednja završena fiskalna godina (2019).

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-13. Upravljanje dugom (M2)</b>	<b>A</b>
13.1. Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama	A
13.2. Odobravanje duga i garancija	A
13.3. Strategija upravljanja dugom	A

Uspostavljen je potpuno funkcionalan sistem evidentiranja dugova, koji vodi evidenciju o domaćem i stranom dugu na centralnom nivou vlasti kao i evidenciju o garancijama koje centralni nivo vlasti izdaje. Sistem je razvijen na tehnologijama otvorenog koda (Angular, Java, Hibernate) u sistemu za upravljanje relacionim bazama podataka (RDBMS) MS SQL ekskluzivno za Vladu Srbije i od 2018. godine je u punoj primeni.

U pogledu evidentiranja duga, gore navedeni sistem zadovoljava sve potrebe Uprave za javni dug (UJD). Međutim, postoje planovi za unapređenje postojećeg modela upravljanja troškovima i rizicima koji bi koristio pravovremene podatke prikupljene u sistemu. Integracija je takođe opcija koja se razmatra.

### 13.1. Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama

Prema „Nacionalnoj metodologiji“ definisanoj Zakonom o javnom dugu, javni dug Republike Srbije iznosio je 3.154,2 milijarde dinara, ili 57,3% BDP, zaključno sa 30. junom 2020. godine. Najveći deo (54,2% BDP-a) predstavljao je dug centralne države (direktne obaveze), dok su garantovani dug i dug lokalne samouprave činili 2,6%, odnosno 0,4% BDP-a. Direktni dug centralnog nivoa bio je gotovo podjednako raspoređen između domaćeg i spoljnog duga (43% odnosno 57%), ali je samo 28% bilo denominovano u lokalnoj valuti.

Evidentiranje javnog duga i izveštavanje o njemu uređeno je članom 41 Zakona o javnom dugu,<sup>50</sup> a u stavu 9 člana 44 ovog zakona nadležnost se daje Upravi za javni dug (UJD). Sistem evidentira spoljni i domaći direktni i indirektni (garantovani) dug centralnog nivoa i omogućava UJD da registruje sve moguće razlike u odnosu na račune primljene od poverilaca.

Usaglašavanje se vrši za isplatu svake rate kredita prema primljenim računima. Postoji i interni „postupak evidentiranja kredita“ koji u svojoj aktivnosti 19 (nadzor) navodi da analitičar mora najkasnije pet dana nakon što mesečno primi izveštaj od korisnika (korisnika garancija) da uporedi „stanja duga, otplatu i povlačenja na osnovu indirektnih obaveza u Strategiji upravljanja javnim dugom (SUJD)“.

<sup>50</sup> Br. 61/2005, 107/2009, 78/2011 i 68/2015.

Kao što je detaljnije opisano u dimenziji 13.2, UJD je institucija nadležna da pregovara sa poveriocima o uslovima garantovanih kredita i izdaje garancije (poprimaju oblik zakona), dok resorna ministarstva mogu da vode postupak nabavke i traže alternativne mogućnosti finansiranja. S obzirom da je UJD jedini organ koji priprema i izdaje garancije, ona ima i pravovremene informacije čiju evidenciju vrši.

Kvartalni i mesečni izveštaji o javnom dugu izrađuju se i objavljuju na internet stranici UJD.<sup>51</sup> U kvartalnom izveštaju o javnom dugu, ukupni dug opšte države je podeljen na centralni i lokalni nivo. Centralni se dalje deli na direktne i potencijalne obaveze, dok je dug lokalnog nivoa podeljen na garantovani i negarantovani dug. Izveštaji sadrže i detaljne informacije o korisnicima garancija. I na kraju, kvartalno servisiranje duga prikazano je sa odvojenim kategorijama otplate glavnice, kamate, obavezama, naknadama i drugim troškovima. Mesečni izveštaj o dugu, pored veće učestalosti objavljivanja, pruža i detaljnije informacije o poveriocima javnog duga, državnim hartijama od vrednosti i formiranju cena. Pored toga, Narodna banka Srbije objavljuje kvartalne podatke o ukupnom javnom dugu (kao i strukturi) i spoljnom dugu, koje dostavlja MF ili se usaglašavaju u slučaju ovih potonjih.<sup>52</sup>

Uzimajući u obzir gore navedeno, evidencija o javnom dugu (direktnim i indirektnim obavezama) se na odgovarajući način evidentira, ažurira i usaglašava u traženom roku, a izveštavanje je propisno i pravovremeno.

**Shodno tome, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

## 13.2. Odobranje duga i garancija

Član 5 Zakona o javnom dugu definiše da je „Ministar finansija jedini ovlašćen da u ime Vlade i za račun Republike ugovara zaduživanje i zaključuje ugovore o kreditu, odnosno emituje državne hartije od vrednosti“. U istom članu se navodi da se „uzimanje kredita, odnosno emitovanje hartija od vrednosti vrši u okviru limita utvrđenog zakonom kojim se uređuje budžet Republike.“

„Postupak za vođenje pregovora i zaključivanje sporazuma o kreditu i garancijama“ predviđa pristup koji se sastoji iz šest koraka odobrenja garancije: i) pokretanje pripreme i donošenje odluke o vođenju pregovora; ii) priprema predloga i donošenje akta (Zaključka) Vlade; iii) vođenje pregovora; iv) usvajanje nacrtu zakona (zaključka) od strane Vlade; v) završetak pregovora; i vi) ratifikacija.

Ukoliko jedinice pokrajinske i lokalne vlasti žele da ugovore zajam ili pruže garancije („preuzimanje rizika“) lokalnim preduzećima, moraju da traže mišljenje MF. Jedinice pokrajinske i lokalne vlasti mogu dobiti garancije od centralnog nivoa vlasti, ali kako bi se to ostvarilo, potrebno je da one budu planirane u zakonu o budžetu.

Godišnji zakon o budžetu obuhvata planirana nova zaduživanja od strane centralnog nivoa vlasti, pri čemu se navodi model zaduživanja, institucija zajmodavca, iznos, valuta, itd.

Revidirana fiskalna strategija za 2020. godinu sa projekcijama za 2021. i 2022. godinu opisuje tekući program strukturnog fiskalnog prilagođavanja koji je omogućio smanjenje učešća javnog duga u BDP-u u periodu 2015-2018, a očekuje se da će 2024. godine doći do dodatnog smanjenja učešća duga ka zakonskoj granici od 45%, u skladu sa principom fiskalne odgovornosti. Dokument sadrži odeljak koji opisuje „Strategiju upravljanja javnim dugom od 2020. do 2022. godine“, koji predstavlja sveobuhvatnu srednjoročnu strategiju upravljanja dugom (SSUD) sa projekcijama pokazatelja troškova

<sup>51</sup> <http://www.javnidug.gov.rs/eng/default.asp>

<sup>52</sup> <https://www.nbs.rs/internet/english/90/fs.html>

i rizika, procenom alternativnih strategija i scenarijom rizika. Potonji daje izričito odobrenje za zaduživanje pod ograničenjima utvrđenim u skladu sa instrumentima finansiranja koji će se koristiti (za više detalja vidi PI 13.3).

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### 13.3. Strategija upravljanja dugom

Član 11 Zakona o javnom dugu definiše koncept i potrebni obuhvat Strategije upravljanja javnim dugom. Takođe se definiše da je Strategija sastavni deo Fiskalne strategije za naredni srednjoročni period.

Srednjoročna strategija upravljanja dugom (SSUD) za period 2018-2020. trenutno je objavljena na internet stranici UJD<sup>53</sup>. Zasnovana je na okviru od 8 koraka koji su razvili SB i MMF, uključujući definiciju ciljne kamatne stope, refinansiranja i deviznih rizika. Takođe, definiše dugoročni strateški okvir upravljanja javnim dugom sa specifičnim pokazateljima troškova i rizika. Ova Srednjoročna strategija upravljanja dugom dostupna na srpskom jeziku za period 2020-2022<sup>54</sup> je u potpunosti obelodanjena/objavljena, kao deo Revidirane fiskalne strategije za 2020. godinu.

Ministarstvo finansija (UJD) jednom godišnje priprema i podnosi Vladi izveštaj o javnom dugu u skladu sa članom 41 Zakona o javnom dugu (Evidencija i izveštavanje). Izveštaj na pravi način pruža informacije o primeni strategije upravljanja dugom u odnosu na srednjoročne i dugoročne ciljeve. Ovim članom se traži da se godišnji izveštaj koji sadrži sve podatke o stanju javnog duga podnosi Narodnoj skupštini. Ovaj zahtev se smatra ispunjenim kada Vlada prosledi Zakon o završnom računu budžeta (str. 285-322 budžeta za 2018. godinu koje se odnose na izveštavanje o dugu). Pored toga, UJD prosleđuje detaljne kvartalne podatke Parlamentarnoj budžetskoj kancelariji, za potrebe pripreme kvartalnog izveštaja za poslanike u Narodnoj skupštini.<sup>55</sup>

Ne postoji objavljeni konsolidovani godišnji plan zaduživanja, već samo godišnji i kvartalni kalendar zaduživanja, i široke smernice i ograničenja zaduživanja utvrđene Zakonom o godišnjem budžetu. Član 2 Zakona o budžetu za 2020. godinu definiše ukupan maksimalni iznos zaduživanja u datoj godini, po sledećim kategorijama: i) primanja od emitovanja hartija od vrednosti na domaćem finansijskom tržištu u domaćoj i stranoj valuti; ii) primanja od emitovanja hartija od vrednosti na međunarodnom finansijskom tržištu (Evroobveznice) u domaćoj i stranoj valuti; iii) primanja od domaćeg i inostranog zaduživanja (krediti) od komercijalnih i multilateralnih institucija i inostranih vlada; i iv) primanja od podaje domaće finansijske imovine. Podaci dostupni u kalendarima aukcija i godišnjem Zakonu o budžetu omogućava verifikaciju usklađenosti SSUD i godišnjeg plana zaduživanja. Međutim, ove informacije nisu objedinjene i objavljene u okviru jednog dokumenta, što bi olakšalo zainteresovanim stranama da razumeju godišnje potrebe za zaduživanjem i planiraju da ih ispune korišćenjem različitih instrumenata zaduživanja.

Zahtevi za razvoj, sadržaj i objavljivanje SSUD su u potpunosti ispunjeni i verifikovana je usklađenost sa odobrenom strategijom.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

<sup>53</sup> <http://www.javnidug.gov.rs/upload/Strategija/2018/Fiskalna%20strategija%20eng.pdf>

<sup>54</sup> <http://www.javnidug.gov.rs/default.asp?P=27>

<sup>55</sup> [http://pbk.rs/wp-content/uploads/2020/05/Analiza\\_javnog\\_duga\\_jan%E2%80%93mart\\_2020.pdf](http://pbk.rs/wp-content/uploads/2020/05/Analiza_javnog_duga_jan%E2%80%93mart_2020.pdf)

## STUB 4: Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika

**Šta meri stub 4?** Fiskalna strategija i budžet su pripremljeni uzimajući u obzir vladine fiskalne politike, strateške planove i odgovarajuće makroekonomske i fiskalne projekcije.

### Ukupan učinak: ključne prednosti i nedostaci

Makroekonomske projekcije za budžetsku godinu i dve naredne godine pripremaju se na godišnjem nivou i ažuriraju se jednom godišnje. Projekcije ključnih makroekonomskih pokazatelja predstavljene su prvenstveno u fiskalnoj strategiji, ali i u godišnjoj budžetskoj dokumentaciji i Vladinom programu ekonomskih reformi,<sup>56</sup> a revidira ih Fiskalni savet. Fiskalna strategija uključuje fiskalne projekcije za tri godine, uključujući prihode, rashode i fiskalni bilans, i razmatra promene u odnosu na projekcije iz prethodne godine. Fiskalna strategija takođe uključuje tri alternativna makro-fiskalna scenarija koja se upoređuju sa osnovnim pretpostavkama. Fiskalni uticaj predloga politike glavnih prihoda i rashoda detaljno je razrađen u godišnjem Zakonu o budžetu i Programu ekonomskih reformi, koji se kontinuirano priprema za trogodišnji period.

Fiskalna strategija se priprema na godišnjem nivou i pokriva period od tri godine u kontinuitetu. Ona sadrži vremenski ograničene i kvantifikovane fiskalne ciljeve, sa kvalitativnim ciljevima i narativima za taj period. Međutim, izveštavanje o napretku sprovođenja fiskalne strategije i odstupanjima od njenih ciljeva je slabo. Zakon propisuje da dokument Fiskalne strategije treba da sadrži i aneks o postignutom napretku strategije iz prethodne godine; međutim, u praksi takav aneks nije dat, a glavni deo strategije bavi se samo ograničenim informacijama o napretku i odstupanjima.

Srednjoročne procene rashoda i maksimalnih iznosa su pripremljene za budžetsku godinu i dve naredne godine i uključene su u Fiskalnu strategiju, međutim maksimalni iznosi ne podležu odobrenju Vlade. Procene rashoda su predstavljene u skladu sa ekonomskom i administrativnom klasifikacijom. Maksimalni iznosi rashoda utvrđuju se na nivou direktnih budžetskih korisnika. Sa druge strane, naredne srednjoročne procene ne objašnjavaju odstupanja u odnosu na procenu rashoda iz prethodne godine. Pored toga, strategije se ne operacionalizuju uvek putem budžeta, a povezanost sektorskih i institucionalnih strategija sa godišnjim i srednjoročnim predlozima rashoda nije uvek očigledna.

Postoji jasan budžetski kalendar propisan Zakonom o budžetskom sistemu, međutim različiti koraci u kalendaru nisu poštovani u posmatranom periodu, što pre svega odražava kašnjenje u pripremi i usvajanju Fiskalne strategije. Predlozi budžeta podnošeni su Skupštini relativno kasno tj. nešto više od mesec dana pre početka fiskalne godine. Međutim, Skupština je usvojila godišnje zakone o budžetu blagovremeno pre početka budžetske godine i zakonodavni nadzor adekvatno je sproveden u pogledu obima i zakonodavnih procedura, pravila za prilagođavanja budžeta i pravovremenost.

### PI-14. Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija

Ovim pokazateljem se meri sposobnost države da izradi kvalitetne makroekonomske i fiskalne projekcije, koje su od presudnog značaja za razvoj održive fiskalne strategije i obezbeđivanje veće predvidljivosti budžetskih aproprijacija. Njime se takođe ocenjuje kapacitet države da proceni fiskalni uticaj potencijalnih promena ekonomskih okolnosti. Dimenzija 14.1 ovog pokazatelj odnosi se na celokupnu ekonomiju, dok se dimenzije 14.2 i 14.3 odnose na centralni nivo vlasti. Vremenski posmatrano, pokazatelj pokriva poslednje tri fiskalne godine.

---

<sup>56</sup> Od 2015. godine Srbija priprema svoj program ekonomskih reformi čiji je cilj da pripremi zemlju za buduće učešće u postupcima koordinacije ekonomske politike EU

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-14. Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija (M2)</b>	<b>A</b>
14.1. Izrada makroekonomskih projekcija	A
14.2. Izrada fiskalnih projekcija	B
14.3. Analiza makrofiskalne osjetljivosti	A

### 14.1. Izrada makroekonomskih projekcija

Makroekonomske projekcije su predstavljene i razmatraju se u Fiskalnoj strategiji, kao i u Programu ekonomskih reformi (PER). U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, makroekonomske projekcije pripremaju se svake godine u maju/junu kao osnova za formulisanje srednjoročnog makro-fiskalnog okvira i utvrđivanje budžetskih ograničenja za srednjoročni period. Ažurirana verzija makroekonomskih projekcija priprema se tokom jeseni i u oktobru se predstavlja Skupštini, kao deo godišnje budžetske dokumentacije (kao što je ocenjeno u PI-5). U periodu 2016-19. Fiskalna strategija je objavljivana samo jednom godišnje, u oktobru.

Makroekonomske projekcije odnose se na fiskalnu godinu i naredne dve godine u skladu sa srednjoročnim fiskalnim i budžetskim okvirom. Projekcije pokrivaju sve glavne makroekonomske pokazatelje, uključujući rast BDP-a, saldo tekućeg računa, devizne kurseve, inflaciju i kamatne stope. Pretpostavke koje su osnov za projekcije su predstavljene i detaljno objašnjene.

Pripremom makroekonomskih prognoza rukovodi Ministarstvo finansija uz doprinos koji daje Narodna banka po pitanju deviznog kursa, kamatnih stopa i inflacije. Pregled makroekonomskih projekcija sprovodi Fiskalni savet, koji daje i objavljuje mišljenje o projekcijama. Vlada nije dužna da sledi mišljenje Fiskalnog saveta, ali treba da pruži objašnjenja u slučaju da se ono ne poštuje.

Fiskalna strategija je usko povezana sa Programom ekonomskih reformi (PER), koji se podnosi Evropskoj komisiji (EK) do kraja januara svake godine. PER je usklađen sa Fiskalnom strategijom u pogledu makroekonomskih i fiskalnih projekcija i političkog okvira, uključujući podršku fiskalnim merama (poglavlja 1 i 2), i pruža dodatne detaljne podatke o programu strukturnih reformi kojim su definisane javne politike u oblasti infrastrukture, sektorskih reformi, razvoja privatnog sektora i poslovnog okruženja, tehnologija i inovacija, trgovinskih integracija, tržišta rada i politike ublažavanja siromaštva (poglavlje 3). EK i Evropska centralna banka takođe vrše nezavisnu analizu PER-a.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### 14.2. Izrada fiskalnih projekcija

Na osnovu makroekonomskih projekcija, MF priprema godišnje fiskalne projekcije za fiskalnu godinu i dve naredne godine. Ove projekcije su predstavljene u različitim delovima godišnje budžetske dokumentacije, kao što je detaljnije opisano u daljem tekstu.

Fiskalna strategija predstavlja projekcije prihoda za fiskalnu godinu i naredne dve godine, raščlanjene po ekonomskim kategorijama koje uključuju glavne vrste poreskih i neporeskih prihoda, uključujući tekuće prihode i donacije. Dokument detaljno razmatra promene u odnosu na prethodne procene prihoda i objašnjava uticaje promena politike prihoda i rashoda. Fiskalna strategija takođe predstavlja projekcije ukupnih izdataka za fiskalnu godinu i naredne dve godine po ekonomskim kategorijama, kao i projekcije primarnog i ukupnog fiskalnog bilansa, zajedno sa različitim strukturnim prilagođavanjima.

Sam Zakon o budžetu sadrži detaljne procene prema programskim, administrativnim i ekonomskim klasifikacijama, ali samo za datu fiskalnu godinu, osim za investicione projekte za koje su procene predstavljene i za dve naredne godine.

Zakon o budžetu prati dokument pod nazivom „Programska informacija“ koji pruža detaljne informacije o učinku prema programskoj klasifikaciji za fiskalnu godinu i naredne dve godine (za detalje vidi PI-8.1), ali ove informacije nisu povezane sa finansijskim informacijama i dokument ne uključuje nikakve procene troškova. Drugi prateći dokument pod naslovom „Pregled po sektorima“ pruža raščlanjene budžetske informacije za datu fiskalnu godinu i naredne dve godine za 24 sektora koji odgovaraju najvažnijim funkcijama. Takođe je data dalja analiza sektora prema programskoj klasifikaciji, ali samo za datu fiskalnu godinu.

Iako budžetska dokumentacija uključuje kraće objašnjenje odstupanja izvršenog u odnosu na planirani budžet iz prethodnih godina, nije moguće identifikovati promene u rashodima u pojedinim godinama u odnosu na prethodne. Iz dokumentacije takođe nije jasno u kojoj meri se nove projekcije rashoda baziraju na projekcijama iz budžeta za prethodnu godinu.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

### **14.3. Analiza makrofiskalne osetljivosti**

Ova dimenzija ocenjuje kapacitet države da izrađuje i objavljuje alternativne fiskalne scenarije zasnovane na neočekivanim, ali mogućim promenama makroekonomskih uslova ili usled dejstva drugih spoljašnjih faktora rizika koji imaju potencijalni uticaj na prihode, rashode i javni dug.

Deo 4 revidirane Fiskalne strategije za 2020. godinu (isto kao i strategije za prethodne godine) detaljno razmatra osnovne pretpostavke korišćene za projektovane prihode i rashode za period 2020-2022, uključujući i procene nivoa javnog duga u izveštajnom periodu. Odeljak ukratko razrađuje strukturne mere za poboljšanje stabilnosti i održivosti javnih finansija na osnovu Programa ekonomskih reformi za period 2019-2021.

Analiza je dopunjena opisom osnovnih pretpostavki korišćenih za generisanje godišnjih projekcija učešća duga u BDP-u do 2027. godine. Zatim su dodata tri alternativna scenarija kako bi se ilustrovalo kako bi se ovaj pokazatelj ponašao pod različitim pretpostavkama. Osnovni i alternativni scenariji fiskalnih projekcija pripremljeni su i objavljeni u Fiskalnoj strategiji.

**Shodno tome, ocena za ovu dimenziju je A.**

### **PI-15. Fiskalna strategija**

Ovim pokazateljem se analizira kapacitet za izradu i sprovođenje jasne fiskalne strategije. Njime se takođe ocenjuje sposobnost za izradu i ocenu predloga politika prihoda i rashoda kojima se pruža podrška za ostvarenje fiskalnih ciljeva vlade. Pokazatelj se odnosi na centralni nivo vlasti; dimenzija 15.1 se odnosi na poslednje tri fiskalne godine, dok se dimenzije 15.2 i 15.3 odnose na poslednju fiskalnu godinu (2019).

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-15. Fiskalna strategija (M2)</b>	<b>B</b>
15.1. Fiskalni uticaj predloga javnih politika	B
15.2. Usvajanje fiskalne strategije	A
15.3. Izveštavanje o fiskalnim ishodima	C

### 15.1. Fiskalni uticaj predloga javnih politika

Informacije o novim predlozima rashoda sistematski se prikupljaju od DBK tokom februara/marta u okviru postupka definisanja prioritetnih oblasti finansiranja za naredni budžet. Od DBK se traži da podnesu predloge za nove rashode i ukažu na budžetske posledice u datoj fiskalnoj i naredne dve godine, uključujući i moguće finansiranje uštedama i primenom drugih mera, i to kako za sebe tako i za svoje IBK. Kada je reč o OOSO, nacрте njihovih finansijskih planova usvaja Vlada i prilaže ih uz predlog godišnjeg Zakona o budžetu koji se upućuje u skupštinsku proceduru. Predložene izmene politike prihoda i rashoda OOSO za budžetsku i naredne dve fiskalne godine moraju da budu usaglašene sa odgovarajućim politikama koje utvrđuje Vlada.

Novi predlozi rashoda koje je usvojila Vlada u skladu su sa maksimalnim iznosima koje je objavilo MF u junu i makrofiskalnim okvirom predstavljenim kao deo fiskalne strategije. Fiskalni uticaji novih predloga politika na rashodnu stranu opisani su u budžetskoj dokumentaciji za glavne inicijative politika, koje čine visoki procenat svih predloga politika u smislu vrednosti. Na primer, u Revidiranoj fiskalnoj strategiji za 2020. godinu, kao i u obrazloženju uz Zakon o budžetu za 2020. godinu, nalazi se opis dve značajne mere politike: povećanje plata u javnom sektoru za različite grupe zaposlenih i promena metodologije indeksacije penzija. Međutim, fiskalni uticaji se ne raščlanjuju prema određenim budžetskim razdelima, ekonomskim ili drugim klasifikacijama.

Promene politike na prihodnoj strani su detaljno opisane, uključujući opise glavnih promena unutar pojedinih vrsta prihoda, njihove pretpostavke i efekte na ukupne prihode i fiskalni bilans. Objašnjenja se u određenoj meri mogu povezati sa promenama u pojedinim ekonomskim šiframa, mada opis ne prikazuje sistematski uticaje na pojedinačne budžetske razdele i godine.

Pored toga, PER pruža srednjoročnu perspektivu fiskalnog uticaja predloženih mera strukturne reforme u srednjoročnom budžetskom periodu. Budući da pokriva trogodišnji period i ažurira se svake godine, PER takođe prati primenu mera strukturne reforme iz prethodnih godina.

PER koji se priprema za period od tri godine, a trenutni pokriva 2020-2022, objašnjava fiskalne implikacije 22 mere reforme politike za period na koji se PER odnosi na prihode i rashode. On sadrži kratak opis svake mere, rasporedom implementacije (za naredne tri godine), potencijalnim uticajem na rast i konkurentnost, rizicima povezanim sa tom merom, kao i procenjenom kvantifikacijom i budžetskim implikacijama podeljenim na četiri glavne ekonomske klasifikacije (zarade, roba i usluge, subvencije i transferi i kapitalni izdaci).

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

### 15.2. Usvajanje fiskalne strategije

Fiskalnu strategiju izrađuje MF na godišnjem nivou i odnosi se na datu fiskalnu godinu i naredne dve godine, definišući makro-fiskalni okvir koji određuje koordinate fiskalne potrošnje tokom navedenog perioda. Fiskalnu strategiju, na predlog MF, donosi Vlada, i potom se upućuje Odboru za finansije, budžet i kontrolu javnih sredstava Narodne skupštine radi usaglašavanja nacрта Strategije sa

odredbama zakona i eventualnog davanja sugestija koje će biti unete u tekst revidirane Fiskalne strategije.

Zakonom o budžetskom sistemu propisano je da se prvi nacrt Fiskalne strategije objavljuje u junu, a revidirana verzija objavljuje i prosleđuje Skupštini u oktobru svake godine, uzimajući u obzir ažurirana makroekonomska i makro-fiskalna kretanja i pretpostavke i komentare koje je dao Fiskalni savet. Međutim, od 2015. do 2018. godine, Fiskalna strategija objavljivana je samo jednom godišnje, i to u oktobru. Fiskalna strategija za 2020. objavljena je u „Službenom glasniku“ i na Internet stranici Ministarstva finansija.

Fiskalna strategija uključuje vremenski određene i kvantifikovane fiskalne ciljeve, sa kvalitativnim ciljevima i narativima, za period na koji se odnosi. Merljivi ciljevi uključuju nivo duga, fiskalni bilans (deficit/ suficit), ukupne rashode i prihode za svaku od godina u srednjoročnom fiskalnom okviru. Ovi fiskalni ciljevi odražavaju opšta fiskalna pravila definisana Zakonom o budžetskom sistemu, uključujući: (i) da će ciljani godišnji fiskalni deficit iznositi 1% BDP-a u srednjem roku; i (ii) da dug opšteg nivoa države, ne uključujući obaveze po osnovu restitucije, neće biti veći od 45% BDP-a. U Fiskalnoj strategiji postoje dodatni ciljevi za određena područja prihoda ili rashoda; na primer cilj Fiskalne strategije za period 2020-22. je značajno povećanje kapitalne potrošnje opšteg nivoa države. Fiskalna strategija takođe navodi nekoliko mera strukturne reforme za srednjoročni period.

Fiskalna strategija je usko povezana sa drugim dokumentom o politikama od strateškog značaja - PER – koji Srbija (poput ostalih kandidata za EU i zemalja potencijalnih kandidata) treba da podnese Evropskoj komisiji najkasnije krajem januara svake godine. Ovaj dokument o politici preslikava srednjoročni okvir makroekonomske i fiskalne politike, uključujući podršku fiskalnim merama iz Fiskalne strategije, i daje pregled sveobuhvatne agende strukturnih reformi, uključujući njihove fiskalne uticaje.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### 15.3. Izveštavanje o fiskalnim ishodima

Ne postoji jedinstven izveštaj koji elaborira napredak postignut u odnosu na prošlogodišnju fiskalnu strategiju niti objašnjava razloge bilo kakvih odstupanja u odnosu na postavljene ciljeve. Zakon o budžetskom sistemu nalaže da Fiskalna strategija treba da sadrži aneks sa „Izveštajem o postignutom napretku u sprovođenju fiskalne politike u odnosu na ciljeve definisano Fiskalnom strategijom usvojenom u prethodnoj fiskalnoj godini“. Takav aneks nije bio uključen u Fiskalnu strategiju u ocenjenom periodu, iako glavni izveštaj sadrži neka objašnjenja odstupanja u opštim odeljcima koji govore o makroekonomskom i fiskalnom okviru.

U prilogu PER date su tabele koje prikazuju stvarni fiskalni razvoj u poređenju sa ciljevima iz prethodnog programa (koji odgovaraju ciljevima i zadacima definisanim u Fiskalnoj strategiji). Odstupanja prikazana u tabelama, međutim, nisu sistematično objašnjena ni u prilogu niti u glavnom izveštaju.

Postoje interni izveštaji Ministarstva finansija o napretku u postizanju ciljeva definisanih u Fiskalnoj strategiji koji se redovno prosleđuje Vladi. Takav izveštaj izrađen je i za poslednju završenu fiskalnu godinu (2019).

Iako se PER prosleđuje Narodnoj Skupštini, on ne čini deo godišnje budžetske dokumentacije niti se dostavlja istovremeno sa godišnjim budžetom, kako bi se izveštavanje o prethodnoj Fiskalnoj strategiji i PER-u mogli uzeti u obzir prilikom razmatranja nove Fiskalne strategije i programa.

**Shodno tome, ocena za ovu dimenziju je „C“.**



## PI-16. Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu

Ovim pokazateljem se ocenjuje u kojoj meri se izrađuju srednjoročni rashodni budžeti usklađeni sa izričitim srednjoročnim maksimalnim vrednostima budžetskih rashoda. Takođe se ispituje u kojoj meri su godišnji budžeti izvedeni iz srednjoročnih projekcija i koliko su srednjoročne budžetske projekcije usklađene sa strateškim planovima. Ovaj pokazatelj obuhvata budžetske korisnike na centralnom nivou vlasti, a vremenski okvir je poslednji budžet podnet zakonodavnoj vlasti (budžet za 2020).

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-16. Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu (M2)</b>	<b>D+</b>
16.1. Srednjoročne procene rashoda	B
16.2. Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda	D
16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta	C
16.4. Usklađenost budžeta i procena iz prethodne godine	D

### 16.1. Srednjoročne procene rashoda

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, uveden je trogodišnji okvir rashoda radi unapređenja budžetskog procesa i srednjoročnih projekcija. Kao što se navodi u ZoBS-u, fiskalna strategija mora, između ostalog, da sadrži srednjoročni okvir rashoda budžeta Republike Srbije, uključujući ukupne rashode po korisnicima budžetskih sredstava za sledeću budžetsku godinu i za naredne dve godine.

Fiskalna strategija, čija revidirana verzija se dostavlja Narodnoj skupštini kao deo budžetske dokumentacije, uključuje procene rashoda za fiskalnu godinu i dve naredne godine prema ekonomskoj klasifikaciji na dvocifrenom nivou. Srednjoročni procenjeni iznosi za fiskalnu godinu i dve naredne godine podeljeni na 54 direktna budžetska korisnika, što odgovara glavnim administrativnim razdelima, dostavljaju se Narodnoj skupštini i objavljuju na internet stranici MF-a, kao poseban dokument.

Sam zakon o budžetu sadrži detaljne procene prema programskim, administrativnim i ekonomskim klasifikacijama, ali samo za datu fiskalnu godinu, osim za investicione projekte za koje su procene predstavljene i za naredne dve godine.

Zakon o budžetu prati dokument pod nazivom „Programska informacija” koji pruža detaljne informacije o učinku prema programskoj klasifikaciji za fiskalnu godinu i naredne dve godine (za više detalja vidi PI-8.1), ali ove informacije nisu povezane sa finansijskim informacijama i dokument ne uključuje nikakve procene troškova. Drugi prateći dokument pod naslovom „Pregled po sektorima” pruža raščlanjene informacije o budžetu za datu fiskalnu godinu i naredne dve godine za 24 sektora koji odgovaraju najvažnijim funkcijama. I ovde je data dodatna analiza sektora prema programskoj klasifikaciji, ali samo za datu fiskalnu godinu.

Dodatne detaljne informacije o maksimalnim iznosima i procenama i za datu fiskalnu godinu i za naredne dve godine prikupljaju se kroz finansijske planove koje podnose direktni budžetski korisnici i čuvaju se u budžetskom informacionom sistemu (ISIB), ali se ne prosleđuju Narodnoj skupštini, osim za OOSO.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

## 16.2. Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda

Budžetski maksimalni iznosi objavljuju se u junu svake godine pre izdavanja budžetskih uputstava za pripremu detaljnih pregleda budžeta za DBK u julu. Maksimalne iznose priprema i izdaje MF.

Maksimalni iznosi odnose se na fiskalnu godinu i naredne dve godine i objavljuju se na nivou direktnih budžetskih korisnika. Budžetski korisnici imaju izvesnu fleksibilnost da odluče o raspodeli sredstava u okviru maksimalnog iznosa kao deo svojih budžetskih podnesaka (finansijskih planova), iako postoje i maksimalni iznosi definisani za određene grupe rashoda, kao što su zarade.

S obzirom na to da se maksimalni iznosi objavljuju pre davanja budžetskih instrukcija, oni daju smernice za pripremu predloga budžeta od strane direktnih budžetskih korisnika. Sistem ISIB sprečava DBK da podnesu finansijske planove čiji iznos prevazilazi relevantne maksimalne iznose, iako DBK mogu tražiti dodatna sredstva. Međutim, maksimalni iznosi ne podležu odobrenju Vlade.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je D.**

## 16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta

Srednjoročni planovi na nivou institucija još uvek su relativno nova pojava u Srbiji. Međutim, Zakon o planskom sistemu nalaže pripremu takvih planova i oni se postepeno primenjuje. Do sada su tri institucije razvile i objavile svoje srednjoročne planove (Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), Ministarstvo zdravlja i Republički sekretarijat za javne politike) uz opštu podršku Sekretarijata za javne politike.

Međutim, glavna područja politike u većini ministarstava pokrivena su sektorskim strategijama ili drugim strateškim planovima koje je usvojila Vlada. Baza podataka kojom upravlja Sekretarijat za javne politike je u trenutku ocenjivanja sadržavala 77 strategija i 52 programa, koji obuhvataju većinu ministarstava.

Uzorkovanje sektorskih strategija otkriva da se struktura i nivo detalja informacija o rashodima razlikuju. Neke sektorske strategije pružaju detaljne budžetske planove, dok kod drugih to nije slučaj. Rekurentni troškovi nisu uključeni u sve slučajeve i strategije uglavnom nisu strukturirane u skladu sa programskim budžetom koji je uključen kao deo budžetske dokumentacije, niti se na njega dosledno pozivaju.

Programske informacije uključene kao deo budžetske dokumentacije u nekim slučajevima odnose se na relevantne sektorske strategije.

Analizom odabranog uzorka strateških dokumenata<sup>57</sup> za izveštajni period i poređenje sa odgovarajućim aproprijacijama u godišnjem budžetu za 2020. utvrđeno je da su u pojedinim slučajevima predloženi rashodi usaglašeni sa strateškim planovima.

Kao deo primene Zakona o planskom sistemu, preduzeto je nekoliko koraka u pravcu poboljšanja kvaliteta strateškog planiranja i doslednosti različitih strateških dokumenata. Sekretarijat za javne politike ponudio je podršku za pripremu srednjoročnih strateških planova na institucionalnom nivou u još pet institucija - Ministarstvu finansija, Ministarstvu kulture, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Republičkom geodetskom zavodu i Nacionalnoj službi za zapošljavanje. U podmakloj fazi pripreme su jedinstveni informacioni sistem za srednjoročne planove, kao i dalja uputstva o utvrđivanju troškova

---

<sup>57</sup> Strategija reforme javne uprave, Program reforme upravljanja javnim finansijama i srednjoročni planovi Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva zdravlja i Republičkog sekretarijata za javne politike.

javnih politika. Priručnik za utvrđivanje troškova javnih politika i propisa izrađen je i objavljen 29. jula 2020. na Internet stranici RSJP.<sup>58</sup>

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „C“.**

#### 16.4. Usklađenost budžeta i procena iz prethodne godine

Dokumenti o budžetu pružaju malo informacija kojima bi se objasnile promene između trenutnog i prethodnog srednjoročnog budžeta. Fiskalna strategija za period 2020-22. pruža neke detaljne podatke o promenama u prihodima glavnih razdela prihoda. Tu je i kratko objašnjenje promena u makrofiskalnom programu, uključujući sveukupne promene u makroekonomskim pretpostavkama i kretanjima tokom 2019. godine za koje se očekuje da će uticati na novi srednjoročni budžet. Međutim, objašnjenja nisu raščlanjena po budžetskim razdelima i pojedinačnim godinama i ne daju poređenje pojedinih godina srednjoročnog budžeta sa prethodnim.

Objasnjeno dostavljeno Skupštini uz Zakon o budžetu za 2020. godinu objašnjava pretpostavke korišćene za potrebe budžeta za datu fiskalnu godinu, ali se ne bavi sistematski niti objašnjava promene u odnosu na prethodni budžet.

**Shodno tome, ocena za ovu dimenziju je „D“.**

#### PI-17. Postupak pripreme budžeta

Ovim pokazateljem se ocenjuje delotvornost učešća relevantnih aktera u postupku pripreme budžeta, uključujući političko rukovodstvo, kao i da li je njihovo učešće uređeno i pravovremeno. Vremenski okvir za dimenzije 17.1 i 17.2 je poslednji budžet podnet zakonodavnoj vlasti (budžet za 2020. fiskalnu godinu), dok su za dimenziju 17.3 to poslednje tri završene fiskalne godine. Ovaj pokazatelj obuhvata budžetske korisnike na centralnom nivou vlasti.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-17. Postupak pripreme budžeta (M2)</b>	<b>B</b>
17.1. Budžetski kalendar	A
17.2. Smernice za pripremu budžeta	C
17.3. Dostavljanje budžeta zakonodavnoj vlasti	C

Vremenski okvir za pripremu i usvajanje godišnjeg Zakona o budžetu utvrđen je članom 31 Zakona o budžetskom sistemu.<sup>59</sup>

Ciklus pripreme budžeta započinje distribucijom uputstava za razvoj prioritarnih oblasti finansiranja (POF) budžetskim korisnicima. POF praktično predstavljaju početno istraživanje prioriteta finansiranja za sledeće tri fiskalne godine svih budžetskih korisnika. Njihove procene rashoda zasnivaju se na ograničenjima saopštenim kroz Uputstvo za pripremu budžeta dostavljeno u prethodnoj godini i fiskalnoj strategiji koja se primenjuje na prethodnu, tekuću i narednu fiskalnu godinu. Te procene objedinjene su u cilju pružanja informacija u kontekstu srednjoročnih rashoda i ugrađene su u predstojeću verziju Fiskalne strategije (tj. važi za tekuću i sledeće dve fiskalne godine).

Druga grupa aktivnosti u procesu pripreme budžeta bavi se pripremom i usvajanjem Fiskalne strategije, dok treći i završni niz aktivnosti započinje dostavljanjem Uputstva za pripremu budžeta, nakon čega svi budžetski korisnici podnose finansijske planove (tj. predloge budžeta); potom sledi

<sup>58</sup> <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-utvrđivanje-troskova-javnih-politika-i-propisa.pdf>.

<sup>59</sup> (Službeni glasnik 54/2009, sa naknadnim izmenama i dopunama.)

usvajanje Zakona o budžetu. Uputstvo za pripremu budžeta bi trebalo da se dostavi do 5. jula, dok je rok za podnošenje predloga budžeta 1. septembar, što daje budžetskim jedinicama oko devet nedelja da urade svoje procene.

### 17.1. Budžetski kalendar

U tabeli datoj u daljem tekstu navedene su sve radnje u procesu pripreme budžeta sa rokovima propisanim Zakonom o budžetskom sistemu i datumima kada su se te radnje odvijale u slučaju poslednjeg budžeta koji je podnet zakonodavnom telu (budžeta za 2020). Uputstvo za pripremu budžeta planirano je da se dostavi do 5. jula, a rok za dostavljanje predloga finansijskih planova je 1. septembar, što predstavlja rok od oko 9 nedelja. U 2019, uputstvo je dostavljeno budžetskim korisnicima 8. jula, što znači da su svi budžetski korisnici imali dovoljno vremena da dostave predloge finansijskih planova.

Budžetski kalendar se uglavnom poštuje. Značajna odstupanja primećena su kada je reč o aktivnostima koje se odnose na pripremu i usvajanje Fiskalne strategije. Tokom 2019. godine postojalo je jednomesečno zaostajanje u podnošenju fiskalne strategije Fiskalnom savetu na mišljenje, a to odlaganje je bilo tokom cele godine dok se nije usvojila revidirana fiskalna strategija. Ovo kašnjenje nije uticalo na usvajanje zakona o budžetu koji je usvojen 28. novembra, više od dve nedelje pre isteka roka.

**Tabela 17.1 Budžetski kalendar za izradu budžeta za fiskalnu 2020. godinu**

Aktivnost	Planirani datum	Realizovani datumi	Ispoštovano (Da/Ne)
Ministar prosleđuje Instrukcije za pripremu prioritetnih oblasti finansiranja (POF)	15.2.2019.	14.2.2019.	Da
Budžetski korisnici podnose svoja dokumenta o POF zajedno sa izveštajem o prošlogodišnjem izvršenju budžeta	15.3.2019.	15.3.2019.	Da
Ministar dostavlja Vladi Srbije nacrt Fiskalne strategije na razmatranja	15.4.2019.	/	/*
Vlada daje saglasnost ministru da pripremi Fiskalnu strategiju	25.4.2019.	/	/*
Ministar dostavlja nacrt Fiskalne strategije Fiskalnom savetu	30.4.2019.	6.6.2019.	Ne
Fiskalni savet daje mišljenje o nacrtu Fiskalne strategije	15.5.2019.	24.6.2019.	Ne
Ministar dostavlja Vladi predlog Fiskalne strategije na usvajanje	1.6.2019.	25.6.2019.	Ne
Vlada usvaja Fiskalnu strategiju i dostavlja je Skupštinskom odboru za finansije i budžet	15.6.2019.	25.6.2019.	Da
Odbor za finansije i budžet dostavlja Vladi komentare i preporuke u vezi sa Fiskalnom strategijom	30.6.2019.	/	/*
Ministar dostavlja Uputstvo za pripremu budžeta svim budžetskim korisnicima i OOSO	5.7.2019.	8.7.2019.	Da
Ministar dostavlja Uputstvo za pripremu odluke o budžetu jedinicama lokalne samouprave, kao i Fiskalnu strategiju OOSO	5.7.2019.	9.7.2019.	Da
Budžetski korisnici i OOSO podnose svoje finansijske planove (tj. predloge budžeta) i izveštaj o izvršenju budžeta za prvih 6 meseci tekuće godine	1.9.2019.	1.9.2019.	Da
Vlada usvaja revidiranu Fiskalnu strategiju (u skladu sa predlozima datim u Narodnoj skupštini)	1.10.2019.	31.10.2019.	Ne
Vlada dostavlja revidiranu Fiskalnu strategiju Skupštinskom odboru za finansije i budžet	5.10.2019.	4.11.2019.	Ne
Ministar dostavlja Vladi nacrt zakona o budžetu Republike Srbije	15.10.2019.	30.10.2019.	Da
Vlada usvaja predlog zakona o budžetu Republike Srbije i dostavlja ga Narodnoj skupštini	1.11.2019.	2.11.2019.	Da
Narodna skupština donosi zakon o budžetu	15.12.2019.	28.11.2019.	Da

\* Nema dokaza da su ove aktivnosti sprovedene tokom 2019. godine

Izvor: Tim za izradu PEFA ocene.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

## 17.2. Smernice za pripremu budžeta

Priprema budžeta se rukovodi fiskalnom strategijom i Uputstvom za pripremu budžeta koje je objavljeno u drugoj nedelji jula fiskalne 2020. godine. Uputstvo za pripremu budžeta dostavlja se svim budžetskim korisnicima i sadrži solidan pregled analitičke osnove za razvoj budžetskog okvira za narednu godinu. Konkretno, uključuje razmatranje o makro-fiskalnim kretanjima iz globalne i lokalne perspektive i listu procena svih ključnih agregata (npr. rast, inflaciju, trgovinu, potrošnju, investicije, itd.) koji definišu budžetske okolnosti.

Uputstvo za pripremu budžeta je dokument koji izdaje MF. Zasnovan je na podacima iz Fiskalne strategije koji je usvojila Vlada, ali sam cirkular i rokove koji iz njega proističu ne odobrava Vlada. Uputstvo uključuje određene maksimalne iznose aproprijacija koji su definisani razdelima (npr. veliki budžetski korisnici – uglavnom ministarstva). Uputstvo omogućava određenu fleksibilnost u pogledu načina na koji se ti maksimalni iznosi mogu rasporediti unutar razdela (tj. unutar institucija koje pripadaju istoj grupi<sup>60</sup>). Maksimalne iznose definiše MF na osnovu okvira predviđenog Fiskalnom strategijom i kretanja koja proizlaze iz prethodnih budžeta. Korisnici ne mogu da podnesu nacrt budžeta koji premašuju maksimalne iznose, ali im je dozvoljeno da podnesu zahtev za njegovu izmenu. Tokom poslednje završene fiskalne godine, vlada je razmatrala maksimalne iznose rashoda i donosila povezane odluke samo prilikom formulisanja nacrta zakona o budžetu (tj. nakon što su budžetski korisnici podneli svoje predloge budžeta).<sup>61</sup>

Ne postoje kvantitativna ograničenja vezana za određene ekonomske klasifikacije, osim za zarade i izdatke u vezi sa platama (tj. grupa 41).<sup>62</sup> Ograničenja u vezi sa ostalim rashodima određuju se ili na ukupnom nivou (tj. na nivou budžeta) ili se daju u narativnom obliku. Važno je napomenuti da se kapitalni budžet priprema zajedno sa tekućim budžetom i da se Uputstvo odnosi podjednako na oba segmenta. Nedavne reforme upravljanja javnim ulaganjima uvele su novi proces pokretanja i budžetiranja kapitalnih projekata, zajedno sa novim obrascima za predloge projekata koji su dati u prilogu Uputstva. Konačno, čitav proces pripreme budžeta odvija se u okviru odgovarajućeg internog namenskog informacionog sistema (ISIB).<sup>63</sup>

Ukupni izdaci u okviru usvojenog Zakona o budžetu za 2020. godinu iznosili su 1,25 biliona dinara dok je zbir maksimalnih iznosa propisanih Uputstvom iznosio 1,23 biliona dinara, što MF smatra prihvatljivim odstupanjem. **Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „C“.**

## 17.3. Dostavljanje budžeta zakonodavnoj vlasti

Nacrti zakona o budžetu za poslednje tri završene fiskalne godine poslali su Skupštini mesec dana pre početka sledeće fiskalne godine 2017. godine, trideset devet dana pre početka sledeće fiskalne godine 2018. i nešto malo manje od dva meseca ranije u 2019. U tabeli koja sledi dati su datumi dostavljanja budžeta za tri godine na koje se odnosi ocena. Vlada nije podnela Skupštini nacrt zakona o budžetu dva meseca pre početka sledeće fiskalne godine, ni u jednoj od poslednje tri završene fiskalne godine. Međutim, nacrti zakona o budžetu stigli su do zakonodavnog tela više od mesec dana pre početka sledeće fiskalne godine u sve tri godine.

<sup>60</sup> Na primer, razdeo Ministarstva poljoprivrede obuhvata institucije kao što su Direkcija za vode, Uprava za šume, i sl. Ograničenja aproprijacija su definisana za ovu grupu institucija u celini, a ne za svaku od njih pojedinačno.

<sup>61</sup> Prethodnih godina maksimalni iznosi bili su definisani fiskalnom strategijom koju je odobrila Vlada. Maksimalni iznosi aproprijacija formulisani u fiskalnoj strategiji preneseni su u Uputstvo za pripremu budžeta. Ova praksa je napuštena pre nekoliko godina.

<sup>62</sup> Maksimalni iznosi se ne definišu u samom Uputstvu za pripremu budžeta već kroz sistem ISIB.

<sup>63</sup> ISIB je u potpunosti razvijen informacioni sistem koji se razvija i održava korišćenjem internih resursa Ministarstva finansija. Ima mogućnost da podrži celokupan postupak pripreme budžeta.

Tabela 17.3: Stvarni podaci o podnošenju budžeta u poslednje tri završene fiskalne godine

Fiskalna godina	Stvarni datum podnošenja
2018.	1. decembar 2017.
2019.	23. novembar 2019.
2020.	4. novembar 2019.

Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „C“.

## PI-18. Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom

Ovim pokazateljem se ocenjuju priroda i obim nadzora zakonodavne vlasti nad godišnjim budžetom. Ovde se razmatra mera u kojoj zakonodavna vlast nadzire, razmatra i usvaja godišnji budžet, uključujući i meru u kojoj su uspostavljene i u kojoj se poštuju procedure nadzora zakonodavne vlasti. Ovim pokazateljem se ocenjuje i postojanje pravila za izmenu budžeta u toku godine bez prethodnog odobrenja zakonodavne vlasti. Pokazatelj se odnosi na budžetske korisnike na centralnom nivou vlasti, a vremenski okvir za dimenziju 18.3 su poslednje tri završene fiskalne godina, dok je za dimenzije 18.1, 18.2 i 18.4 to poslednja završena fiskalna godina.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-18. Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom (M1)</b>	<b>B+</b>
18.1. Obim nadzora nad budžetom	A
18.2. Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlasti vrši nadzor nad budžetom	B
18.3. Vremenski okvir za usvajanje budžeta	A
18.4. Pravila na osnovu kojih izvršna vlast može da izmeni budžet	A

Pravni osnov za zakonodavni nadzor godišnjeg Zakona o budžetu i izmena i dopuna tokom godine od strane Narodne skupštine (NS) sadržan je u Zakonu o budžetskom sistemu i Poslovniku Narodne Skupštine. Narodna skupština je ustavno odgovorna za usvajanje budžeta, kao i završnog računa budžeta Republike Srbije, po prijemu odgovarajućeg predloga Vlade, u skladu sa daljim propisima navedenim u Poslovniku Skupštine, kako je određeno Zakonom o Narodnoj skupština.

Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava je stalno radno telo Narodne skupštine nadležan za budžet i finansije i ima 17 članova. Dužnosti Odbora su navedene u članovima 55 i od 171 do 178 Poslovnika i uključuju razmatranje predloga zakona iz oblasti republičkog budžeta (budžeta centralnog nivoa vlasti), završnog računa budžeta, kao i finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja. Odbor je zadužen i za kontrolu primene republičkog budžeta i pratećih finansijskih planova u smislu zakonitosti, svrsishodnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava o čemu podnosi izveštaj Narodnoj skupštini. Parlamentarna budžetska kancelarija (PBK) osnovana je 2015, uz eksternu podršku, i angažovano je četiri istraživača, koji pružaju dodatnu analitičku podršku prilikom razmatranja predloga budžeta (budžeta i rebalansa), završnog računa i izvršenja budžeta različitih nivoa vlasti, javnog duga, kao i drugih tema iz oblasti fiskalne politike. U trenutku izrade ove ocene, PBK nije bila zvanično integrisana unutar organizacione strukture Narodne skupštine. Fiskalni savet dodatno doprinosi donošenju zakona pružanjem nezavisnih analiza Fiskalne strategije i predloga godišnjeg Zakona o budžetu, predloga zakona o završnom računu i drugih predloga propisa.

## 18.1. Obim nadzora nad budžetom

Zakon o budžetskom sistemu reguliše postupak i kalendar za predstavljanje Narodnoj skupštini dokumenata vezanih za budžet. U skladu sa navedenim zakonom,<sup>64</sup> kao deo postupka usvajanja budžeta, Vlada je dužna da Narodnoj skupštini podnese sledeća dokumenta:<sup>65</sup>

- Fiskalnu strategiju, do 5. juna;
- Revidiranu Fiskalnu strategiju, do 5. oktobra
- Predlog Zakona o budžetu Republike Srbije, do 1. novembra.

Fiskalna strategija treba da sadrži ciljeve i smernice ekonomske i fiskalne politike Vlade za srednjoročni period za koji se donosi Fiskalna strategija, uključujući i pregled prioriternih oblasti finansiranja i srednjoročni okvir rashoda budžeta Republike Srbije, za narednu budžetsku godinu, sa projekcijama za naredne dve godine (detaljnije informacije mogu se naći u oceni pokazatelja PI-15.2).<sup>66</sup>

Svi komentari i preporuke o predlogu Fiskalne strategije koje iznese Narodna skupština moraju da se reflektuju u Revidiranoj fiskalnoj strategiji koja bi trebalo da se ponovo podnese Narodnoj skupštini pre podnošenja predloga godišnjeg budžeta za narednu godinu. Revidirana Fiskalna strategija sastavni je deo materijala koji prati predlog budžeta i koji sadrži detaljno raščlanjene prihode i rashode. Odbor za finansije, državni budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava naveo je da su sva gore navedena dokumenta predmet detaljnog nadzora zakonodavne vlasti. Ova praksa je ispoštovana za predlog budžeta za 2019. godinu, kao što se može videti u zapisnicima o radu Narodne skupštine.

Druga važna faza nadzora zakonodavne vlasti nad budžetskom dokumentacijom sastoji se od pregleda izveštaja o izvršenju budžeta koji se dostavljaju tokom godine (kao što se navodi u PI-28). Nadzor zakonodavne vlasti takođe uključuje nadzor i kontrolu predloga rebalansa budžeta koji se mogu podneti u toku godine. Završnu ključnu fazu nadzora zakonodavne vlasti predstavlja razmatranje i usvajanje predloga Zakona o završnom računu Republike Srbije, koji podnosi Vlada. U posmatranom periodu, Vlada nije redovno podnosila predlog zakona Narodnoj skupštini u roku propisanom ZoBS-om. Umesto toga, Narodna skupština usvojila je na jednom zasedanju sve predloge zakona o završnim računima za period od 2008. do 2018. (odnosno za 11 godina).

**Na osnovu prakse nadzora nad predlogom godišnjeg budžeta procenjenog u okviru ove dimenzije, ocena je „A“.**

## 18.2. Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom

Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom detaljno su regulisane Poslovnikom Narodne skupštine. Zakon o budžetskom sistemu obavezuje Narodnu skupštinu da usvoji budžet Republike Srbije do 15. decembra. O predlogu zakona se inicijalno raspravlja u Odboru, uopšteno i detaljno.<sup>67</sup> U vreme procene PEFA, stručnu službu Odbora činili su sekretar odbora, četiri savetnika i jedan administrativni službenik—i, po potrebi, pomoćnik direktora Sekretarijata za zakonodavstvo.

Poslovnik predviđa mogućnost da resorni odbori (za, primera radi, zdravstvo ili obrazovanje) podnose inicijative za donošenje izmena i dopuna zakona Odboru za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava. Predlog Zakona o budžetu za 2019. godinu razmatrala su četiri druga resorna

---

<sup>64</sup> Član 31 ZoBS-a.

<sup>65</sup> Stvarni datumi iz 2019. za predlog budžeta za fiskalnu godinu 2020. dati su u Tabeli 17.1.

<sup>66</sup> Član 27d ZoBS-a.

<sup>67</sup> Odbor sprovodi postupak iz članova 171-176 Poslovnika.

odbora koji su o svom radu izvestili Odbor za finansije (dok je pri rebalansu budžeta predlog razmatralo sedam resornih odbora). Pored toga, predloge izmena i dopuna može podneti bilo koja zainteresovana strana i to kako u fizičkom tako i u elektronskom obliku. Njih prikuplja Stručna služba Odbora za finansije i dostavlja ih na mišljenje Odboru i Ministarstvu finansija, pošto predloge izmena i dopuna zvanično mogu podneti samo podnosilac predloga propisa (u ovom slučaju Ministarstvo finansija) ili Odbor za finansije, u skladu sa članom 157 Poslovnika. Pojedinačni poslanici podneli su 177 predloga izmena i dopuna Zakona o budžetu za 2019, a Odbor za finansije podneo je 2.

Posle toga, predlog zakona se raspravlja u Narodnoj skupštini, kako uopšteno, tako i detaljno, pri čemu može biti i predmet dodatnih izmena i dopuna od strane zakonodavca. Isti postupci primenjuju se na postupak rebalansa budžeta predložen tokom godine.

Postupak pretresa u Narodnoj skupštini uglavnom obuhvata konsultacije sa MF koje brani predlog godišnjeg budžeta u celosti.

Postojeći mehanizam omogućava učešće građana u dve faze. Kao prvo, dok je Zakon o budžetu još uvek u fazi nacрта, Vlada i resorno ministarstvo<sup>68</sup> mogu da organizuju javnu raspravu i pozovu sve zainteresovane strane da dostave svoje predloge. Javna rasprava nije održana ni o nacrtu samog Zakona o budžetu niti o naknadnim predlozima za rebalans budžeta. U drugoj instanci, nakon što Vlada dostavi predlog Zakona o budžetu Narodnoj skupštini, Odbor za finansije može da organizuje javno slušanje radi prikupljanja informacija i stručnih mišljenja i pojašnjavanja predloga.<sup>69</sup> Nijedno javno slušanje nije organizovano o predlogu Zakona o budžetu u 2019.

**Na osnovu priloženih dokaza, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

### 18.3. Vremenski okvir za usvajanje budžeta

U periodu koji je obuhvaćen procenom, Vlada je podnela predlog godišnjeg budžeta Narodnoj skupštini pre početka posmatrane fiskalne godine. Za svaku od tri fiskalne godine koje se razmatraju, Narodna skupština je odobrila godišnji Zakon o budžetu pre početka date fiskalne godine.

**Tabela 18.3: Stvarni datumi usvajanja budžeta za poslednje tri završene fiskalne godine**

Fiskalna godina	Stvarni datum usvajanja
2017.	10. decembar 2016.
2018.	14. decembar 2017.
2019.	7. decembar 2018.

Izvor: Narodna skupština RS, Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava

**Na osnovu raspoloživih dokaza, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### 18.4. Pravila na osnovu kojih izvršna vlast može da izmeni budžet

Postoje jasna zakonska i proceduralna pravila u Zakonu o budžetskom sistemu koja regulišu izmene budžeta tokom godine od strane izvršne vlasti bez prethodnog odobrenja zakonodavnog tela.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> U skladu sa Poslovníkom Vlade.

<sup>69</sup> U skladu sa članom 83 Poslovnika Narodne skupštine. Više informacija o javnim slušanjima održanim u oblasti javnih finansija može se naći u oceni pokazatelja PI-31.

<sup>70</sup> Kao što je definisano članom 61 ZoBS-a.



- O preraspodeli aproprijacija tokom godine u maksimalnom iznosu od 10 procenata vrednosti odobrene godišnje aproprijacije za određenu vrstu rashoda ili izdataka koji se finansiraju iz republičkog budžeta odluku donosi DBK uz prethodno odobrenje MF.<sup>71</sup>
- O izmenama ukupnih aproprijacija koje su posledica organizacionih promena na nivou vlade, promene obima posla ili promene nadležnosti konkretnih institucija odluku donosi Vlada.<sup>72</sup>

Vlada predloge svih drugih izmena budžeta koje premašuju napred navedene pragove mora da dostavi Skupštini. U poslednjoj završenoj fiskalnoj godini (2019), Vlada je predložila jedan rebalans (oktobar) koji je sledio jasan i predvidljiv postupak odobravanja u Narodnoj skupštini. U svom Godišnjem izveštaju za 2019, DRI nije navela pravilnost (ispunjenost uslova za izmenu budžeta od strane izvršne vlasti) kao problem.

**Na osnovu raspoloživih informacija, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

---

<sup>71</sup> Ovo pravila važi za prihode republičkog budžeta. Kada je reč o drugim izvorima prihoda, DBK mogu da preraspodeljuju sredstva bez ograničenja. DBK moraju da dostave MF zahtev za povećanje aproprijacije za sredstva koja postanu dostupna u toku godine a nisu bila poznata u trenutku usvajanja budžeta.

<sup>72</sup> Budžetska rezerva se koristi za: (i) dopunsko finansiranje, primera radi u slučaju osnivanja novog budžetskog korisnika, ili (ii) čuvanje viška sredstava, na primer u slučaju ukidanja budžetskog korisnika kada se ne očekuje nastavak finansiranih aktivnosti.

## STUB 5: Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta

**Šta meri stub 5?** Budžet se sprovodi u sistemu efikasnih standarda, procesa i unutrašnjih kontrola, osiguravajući na taj način pribavljanje i korišćenje resursa onako kako je to predviđeno.

### Ukupan učinak: ključne prednosti i nedostaci

Na strani upravljanja prihodima, organi za naplatu javnih prihoda promovišu dobrovoljno poštovanje propisa putem širenja sveobuhvatnih i pravovremenih informacija poreskim obveznicima. Koriste sveobuhvatan, strukturiran i sistematski pristup proceni i prioritizaciji rizika po naplatu svih kategorija javnih prihoda. Kadrovska pitanja u Poreskoj upravi Srbije (PURS) uticala su na sprovođenje plana kontrole. Uprkos relativno efikasnom prikupljanju zaostalih poreza koji nisu stariji od 12 meseci, ukupno stanje docnji za poreze i dalje se smatra značajnim. Računovodstvo javnih prihoda je na zadovoljavajućem nivou.

Gotovinski saldo svih budžetskih korisnika na centralnom nivou vlasti se konsoliduje na dnevnom nivou preko jedinstvenog računa trezora, a izveštavanje je na mesečnom nivou. Projekcije gotovinskih tokova koje se pripremaju na godišnjem a ažuriraju na mesečnom nivou na osnovu sadašnjih priliva i odliva pružaju pomoć po pitanju upravljanja gotovinom. Upravljanje gotovinom podržano je planovima izvršenja budžeta koje dostavljaju korisnici i kvotama koje odobrava Uprava za trezor, kojima se efikasno ograničavaju iznosi sredstava koje korisnici budžeta mogu da isplate tokom narednog meseca. U 2019. godini nije bilo značajnih izmena budžetskih izdvajanja u toku godine, a ona koja su se odvijala izvršena su na transparentan i predvidljiv način.

Kada je reč o platnom spisku, pokrivenost centralizovanog platnog spiska kojim upravlja Uprava za trezor ostaje nepromenjena u odnosu na prethodnu procenu sa približno 125.000 državnih službenika i zaposlenih. Planovi za primenu sveobuhvatnijeg registra zaposlenih u javnom sektoru postupno su odlagani i ovaj širi registar se još uvek ne koristi u praksi. Prema trenutnom sistemu, platni spisak je podržan kompletnom dokumentacijom o svim promenama u evidenciji zaposlenih i proveren u odnosu na podatke o platnom spisku iz prethodnog meseca sa prijavljenim retkim retroaktivnim usklađivanjem. Uspostavljen je robusni sistem interne kontrole za zaštitu integriteta podataka, uključujući generisani trag revizije o pristupu i promenama u zapisima. Operacije obračuna zarada se revidiraju, mada delimično.

Okvir javnih nabavki u 2019. godini obezbedio je da konkurentne metode čine 84,10% ukupne vrednosti ugovora. Transparentnost postupaka javnih nabavki je visoka, a detaljne informacije dostupne su na portalu Uprave za javne nabavke (UJN). Portal omogućava zainteresovanim stranama pristup aktuelnim propisima vezanim za nabavke, planovima i obaveštenjima o nabavkama i dodeli ugovora, kao i godišnjoj statistici nabavki. Mehanizam zaštite prava u oblasti javnih nabavki ispunjava 4 od 6 kriterijuma predviđenih PEFA metodologijom; zapaženi su problemi koji se odnose na takse koje se naplaćuju za podnošenje žalbe i rokove za donošenje odluke po žalbi.

Sistem ISIB, kojim upravlja Uprava za trezor, predviđa odgovarajuću podelu dužnosti u procesima registracije ugovorenih obaveza i plaćanja, sa odgovornostima jasno utvrđenim u Pravilniku o sistemu izvršenja budžeta. Za druge subjekte na nivou centralne vlasti važe jasna pravila o razdvajanju zaduženja u sklopu interne finansijske kontrole u javnom sektoru koja propisuje MF – CJH. Isplata se odobrava samo za obaveze u okviru raspoloživih budžetskih aproprijacija za koje postoji stvarna raspoloživost gotovine, kako je predviđeno u dodeljenoj kvoti. Ne postoje čvrste eks ante kontrole kako bi se osiguralo da korisnici budžeta ne preuzimaju pravne obaveze iznad odobrenih

aproprijacija.<sup>73</sup> Rukovodilac budžetskog korisnika odgovoran je za zakonitu, namensku, ekonomičnu i efikasnu upotrebu budžetskih apropijacija<sup>74</sup> u granicama utvrđenim godišnjim Zakonom o budžetu,<sup>75</sup> što je deo koncepta menadžerske odgovornosti čija implementacija je u toku.

Isplate se vrše u ISIB-u u Upravi za trezor na osnovu podnetih zahteva za plaćanje u skladu sa pravilima i procedurama, gde izuzeci moraju biti valjano opravdani i unapred odobreni. Pravovremenost plaćanja na centralnog nivoa vlasti nadgleda se kroz Registar izmirenja novčanih obaveza i Centralni registar faktura. Deluje da je evidentirano stanje docnji na centralnom nivou pod kontrolom, ali podaci za poslednje tri fiskalne godine za potrebe procene bili su ograničeni. Informacije o docnjama se objavljuju nedeljno, ali one isključivo predstavljaju ukupno stanje na dati datum. Funkcija budžetske inspekcije pri MF ima nadležnost da ispita i sankcioniše nepravilnosti i nezakonitosti.

Decentralizovana funkcija interne revizije, koju je uspostavilo rukovodstvo institucija centralnog nivoa vlasti i koja odgovara rukovodstvu subjekata na centralnom nivou, operativna je za subjekte centralne vlasti koji predstavljaju skoro 90% ukupnih javnih sredstava (podjednako i prihoda i rashoda, za ocenjeni uzorak). Aktivnosti interne revizije prate strateške i godišnje planove revizije (gde je završeno oko 85% planiranih angažmana) i fokusirane su na procene adekvatnosti i efikasnosti unutrašnjih kontrola. Podaci iz jedinica interne revizije ukazuju na delimično blagovremeno praćenje nalaza interne revizije od strane menadžmenta sa oko 74% usvojenih preporuka u proseku u poslednje tri godine u subjektima koji čine uzorak. Podaci podeljeni po institucijama ukazuju na to da postoji prostor za unapređenje odgovora rukovodilaca pojedinačnih institucija.

## PI-19. Upravljanje javnim prihodima

Ovaj pokazatelj pokriva upravljanje svim vrstama poreskih i neporeskih prihoda centralnog nivoa vlasti i njime se ocenjuju procedure koje se primenjuju kod naplate i praćenja prihoda centralnog nivoa države. Vremenski okvir korišćen za dimenzije 19.1 i 19.2 je u trenutku ocenjivanja, dok je za dimenzije 19.3 i 19.4 to poslednja završena fiskalna godina (2019.). Što se tiče obuhvata, pokazatelj se odnosi na centralni nivo države.

Pokazatelj/Dimenzija	Oцена
<b>PI-19. Upravljanje javnim prihodima (M2)</b>	<b>B</b>
19.1. Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode	A
19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode	A
19.3. Kontrola i istraga vezane za javne prihode	C
19.4. Praćenje docnji vezanih za javne prihode	D

Sveukupnom politikom prihoda upravljaju Sektor za fiskalni sistem i Sektor za carinski sistem i politiku Ministarstva finansija, dok Poreska uprava (PU) i Uprava carina (UC) upravljaju i naplaćuju sve glavne poreske prihode (uključujući PDV, porez na dobit pravnih lica, porez na dohodak fizičkih lica, carine, akcize) i doprinose za obavezno socijalno osiguranje. Poreska uprava i Uprava carina pokrivaju zajedno više od 86,6 procenata ukupnih naplaćenih prihoda centralnog nivoa vlasti i svih poreskih prihoda i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Ograničeni broj drugih subjekata ima nadležnost nad većinom neporeskih prihoda koji se naplaćuju u obliku naknada i taksi. Tabela u nastavku predstavlja kategorije poreskih i neporeskih prihoda centralnog nivoa vlasti u Srbiji i nadležnost za njihovu naplatu.

<sup>73</sup> Član 56 ZoBS-a.

<sup>74</sup> Član 71 ZoBS-a.

<sup>75</sup> Član 54 ZoBS-a.

Tabela 19.1. Kategorije prihoda centralnog nivoa vlasti, institucije zadužene za naplatu prihoda i godišnja naplata u 2019. godini

Kategorija prihoda na centralnom nivou	Nadležna institucija za naplatu prihoda	Naplaćeni prihodi	
		Iznos (mil. dinara)	Procenat ukupnog iznosa
<b>Porezi i doprinosi za OSO</b>	<b>PU i UC</b>	<b>1.779.548</b>	<b>86,6</b>
Porezi		1.103.672	53,7
<i>Porez na dohodak fizičkih lica<sup>76</sup></i>	PU	69.054	3,3
<i>Porez na dobit pravnih lica<sup>77</sup></i>	PU	115.982	5,6
<i>Porez na dodatu vrednost</i>	PU i UC	550.563	26,8
<i>Akcize</i>	PU i UC	306.546	14,9
<i>Carine</i>	UC	48.093	2,3
<i>Drugi poreski prihodi</i>	PU	13.435	0,7
Doprinosi za socijalno osiguranje	PU	675.875	32,9
<b>Ostali prihodi centralnog nivoa vlasti</b> (uključuje prihode vanbudžetskih subjekata u iznosu od 39,44 milijarde dinara, prihode OOSO osim doprinosa u iznosu od 11,12 milijardi dinara i neporeske prihode i prilive od prodaje imovine u iznosu od 209,34 milijarde dinara)	<b>Drugi</b>	<b>259.904</b>	<b>12,6</b>
<b>Donacije</b>	<b>Drugi</b>	<b>15.344</b>	<b>0,7</b>
<b>Ukupno</b>		<b>2.054.796</b>	<b>100,00</b>

Izvor: Tim za sprovođenje ocene, na osnovu informacija iz Završnog računa za fiskalnu godinu 2019.

Upravljanje prihodima podleže sveobuhvatnom pravnom okviru koji precizira uloge i odgovornosti subjekata koji prikupljaju prihode i obveznika. Postoje posebni zakoni za poresku upravu, upravu carina, administrativne postupke (opšte, poreske i carinske) i reviziju, zajedno sa posebnim propisima za sve poreze i doprinose za socijalno osiguranje.

Reforma poreske uprave je prioritet Vlade od 2015. godine kada je Vlada formulisala i usvojila Program transformacije poreske uprave (PTPU) za period 2015–2020. godine. Poreska uprava je prioritarno reformsko područje u Vladinom programu ekonomskih reformi za period od 2020. do 2022.godine i Programu reforme upravljanja javnim finansijama 2016. - 2020. Tri strateška cilja PTPU-a su: unapređenje efikasnosti i efektivnosti osnovnih poslovnih procesa i povećanje stepena naplate poreza; podizanje kvaliteta usluga i smanjenje troškova ispunjavanja poreskih obaveza; i uspostavljanje moderne infrastrukture i radnog okruženja unutar organizacije. Od 2015. godine u Poreskoj upravi sprovedene su brojne organizacione i operativne reforme, uključujući optimizaciju mreže filijala i uvođenje obaveznog elektronskog popunjavanja za sve glavne poreske tokove.

### 19.1. Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode

Dve glavne institucije nadležne za naplatu prihoda, Poreska uprava i Uprava carina, održavaju niz fizičkih i on-line komunikacionih kanala kako bi blagovremeno pružile informacije o pravima i obavezama obveznika. Obe uprave održavaju fizičko prisustvo putem mreže regionalnih i lokalnih filijala, izvan sedišta. Poreska uprava ima 37 lokalnih filijala i Centar za velike poreske obveznike (CVPO)

<sup>76</sup> Iznos naplaćenog PDPL-a naveden u ovoj tabeli ne uključuje deo PDPL-a koji se prenosi jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave (opštinama i AP Vojvodini) i nije uključen u republički budžet.

<sup>77</sup> Iznos naplaćenog PDPL-a naveden u ovoj tabeli ne uključuje deo PDPL-a koji se prenosi jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave (opštinama i AP Vojvodini) i nije uključen u republički budžet.

koji se bave osnovnim poreskim pitanjima (PDV, porez na dobit pravnih lica, porez na dohodak fizičkih lica, akcize) i 76 lokalnih filijala koje se bave sporednim delatnostima.<sup>78</sup> Uprava carina ima 15 carinarnica. Obe uprave ulažu napore i organizuju redovne aktivnosti informisanja i kampanje na društvenim mrežama, elektronskim medijima i u štampanom obliku. Pored toga, obe uprave komuniciraju sa poreskim obveznicima odgovaranjem na upite dostavljene na mreži, telefonom ili pisanim putem. Detaljne statistike se objavljuju javno, sa godišnjim podacima razvrstanim prema vrsti pružene usluge, toku prihoda i segmentu obveznika. Internet stranice obe uprave obuhvataju i on-line pristup svim smernicama i obrascima, brošurama i lecima, vodičem i nizom često postavljanih pitanja.

Pored obelodanjivanja podataka, obe uprave nastavljaju da razvijaju on-line usluge za potrebe registracije, podnošenja poreskih prijava i plaćanja, čime se dalje smanjuju povezani troškovi transakcija i umanjuje rizik od potencijalnog diskrecionog tretmana. U Upravi carina, gotovo sve carinske deklaracije (99,94 posto) u 2019. godini podnete su elektronskim putem. U Poreskoj upravi elektronsko popunjavanje poreskih prijava za sve glavne poreze je obavezno i u 2019. godini 91 posto naplaćenih poreskih prihoda obavljeno je elektronski. Poreska uprava nudi uslugu poreskim obveznicima koji nisu u mogućnosti da samostalno podnesu prijave, zahteve za povraćaj PDV-a i druge vrste povraćaja poreza, kao i pristup pojedinačnim podacima o registraciji i pojedinačnom poreskom nalogu poreskih obveznika.

U smislu žalbenog mehanizma, moguće je podneti žalbu na sve odluke Poreske uprave i Uprave carina drugostepenom organu u Sektoru za drugostepeni poreski i carinski postupak pri MF. Na odluke drugostepenog organa može se dalje uložiti žalba pred Upravnim sudom u upravnom postupku. Informacije o dostupnom pravnom leku sastavni su deo svake odluke koju organi nadležni za naplatu prihoda dostavljaju obveznicima.

Informacije koje pružaju organi zadužene za naplatu prihoda obuhvataju obaveštenja, uputstva i postupke za registraciju, prijavljivanje i plaćanje, prilagođene različitim tokovima prihoda i segmentima poreskih obveznika.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

## 19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode

U Poreskoj upravi se analiza rizika vrši na strateškom i operativnom nivou. Na strateškom nivou, Plan za unapređenje poštovanja propisa priprema Odeljenje za strateške rizike, a usvaja ga Odbor za upravljanje rizikom po poštovanje propisa. Plan za unapređenje poštovanja propisa operacionalizovan je Godišnjim planom poreske kontrole koji rezultira operativnim planovima kontrole i odabirom poreskih obveznika koji će biti predmet kontrole. Na operativnom nivou, odeljenja za operativne rizike zadužena za izbor poreskih obveznika za kontrolu nalaze se u Sektoru za kontrolu, Centru za velike poreske obveznike (CVPO) i Sektoru poreske policije, dok Sektor za naplatu ima svoju jedinicu za analizu rizika, zaduženu za upravljanje rizicima koji se odnose na naplatu poreza. Pristup upravljanju rizika po poštovanje propisa koji primenjuje Poreska uprava pokriva sve osnovne poreske oblike<sup>79</sup> (PDV, porez na dobit pravnih lica, porez na dohodak fizičkih lica), doprinose za socijalno osiguranje, kao i poreske obveznike. Pri Centru za velike poreske obveznike postoji registar rizika po poštovanje propisa.

<sup>78</sup> Kao deo procesa modernizacije, Poreska uprava je sve sporedne delatnosti smestila u posebnu celinu – Sektor za izdvojene aktivnosti. Ovaj sektor zadužen je za naplatu poreza na prenos apsolutnih prava, poreza na nasledstvo i poreza na poklon, kao i poreza na korišćenje određenih stvari (kao što je oružje ili motorna vozila), kao i za neke druge aktivnosti koje nisu povezane sa naplatom prihoda, kao što je procena vrednosti imovine ili zakonitost softvera. Naplata prihoda u ovom sektoru u 2019. godini iznosila je manje od 1% ukupnih naplaćenih prihoda na centralnom nivou.

<sup>79</sup> Osnovni poreski oblici, uključujući i doprinose za socijalno osiguranje, predstavljaju više od 98 posto prihoda koje Poreska uprava prikuplja.

U Upravi carina, Odeljenje za analizu i upravljanje rizikom radi unutar Sektora za kontrolu primene carinskih propisa od 2005. godine i obuhvata Odsek za analitiku i usmeravanje kontrola i Odsek za regionalno upravljanje rizikom. Odeljenje za analizu i upravljanje rizikom zaduženo je za identifikovanje sektora sa visokim rizikom i uspostavljanje mera neophodnih za procenu potencijalnih rizika, kao i odgovarajućih mera za suzbijanje rizika; poboljšanje bezbednosti trgovinskih tokova na osnovu prethodnih analiza rizika; podsticanje jačanja konkurentne sposobnosti lokalnih preduzeća (sankcionisanjem onih koji ne posluju u skladu sa propisima i koji štete legalnoj nacionalnoj trgovini); obezbeđivanje zaštite građana primenom kriterijuma selektivnosti u cilju usmeravanja kontrola koje vrše carinske službe; procene relevantnosti analiza rizika redovnim preispitivanjem na osnovu rezultata kontrola i istraga; razvoj saradnje na polju analize rizika i usmeravanja kontrola sa drugim službama i drugim organima državne uprave zaduženim za borbu protiv prevarnih radnji.

Upravljanje rizikom u Upravi carina je ciklični proces koji započinje analizom i procenom dostupnih informacija, na osnovu kojih se donose odgovarajuće odluke i preduzimaju odgovarajuće mere (stvaranje kriterijuma/profila rizika). Nakon evaluacije rezultata kontrole, postojeći kriterijumi/profil se modifikuju/proširuju ili brišu.

Pristup upravljanju rizika po poštovanje propisa koji primenjuje Uprava carina obuhvata sve poreze (PDV, akcize i carine) i poreske obveznike. Uprava carina trenutno nema evidenciju rizika po poštovanje propisa, ali je izrada planirana u okviru Programa razvoja upravljanja rizikom za period 2020-2024.

Procesi upravljanja rizikom u obe uprave su sveobuhvatni, strukturirani i sistematični i pokrivaju sve kategorije prihoda i poreskih obveznika. Obe uprave primenjuju različite mere ublažavanja rizika kao što su kontrole, kontrole nakon carinjenja, istrage, kontrole transfernih cena i informisanje javnosti.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### **19.3. Kontrola i istraga vezana za javne prihode**

Poreska uprava sprovodi kontrole i istrage na osnovu dokumentovanog godišnjeg plana kontrole koji je definisan u skladu sa Planom unapređenja poštovanja propisa. Do 2018. godine, Poreska uprava imala je godišnje planove unapređenja poštovanja propisa, a od 2019. godine ovaj plan pokriva period od dve godine. Plan unapređenja poštovanja propisa za 2019. godinu obuhvata planirane mere ublažavanja u vezi sa svim vrstama prihoda, ključnim segmentima obveznika i rizike povezane sa glavnim oblastima obaveza.

Od 2010. godine, Poreska uprava priprema godišnje planove kontrole, a od 2018. godine ti planovi javno su dostupni na internet stranici Poreske uprave, gde se javno dostupe i informacije o izvršenju planiranih kontrola. U 2019. godini, Poreska uprava je okončala većinu planiranih kontrola (81,27 procenata), što predstavlja poboljšanje u odnosu na 2018. godinu kada je realizovala samo 61,1 posto. Prema informacijama dobijenim od Poreske uprave, glavni razlog za nesprovođenje plana u potpunosti bio je smanjenje broja poreskih inspektora zbog penzionisanja i nemogućnosti da se oni zamene usled zabrane zapošljavanja u državnoj upravi (u primeni od 2014. godine). Pored toga, Poreska uprava ima zasebnu organizacionu jedinicu - Poresku policiju sa mandatom da otkriva i istražuje krivična dela u vezi sa porezima. Poreska policija deluje u predistražnom postupku pod upravom javnog tužioca. Poreska policija je u 2019. godini radila na ukupno 4.650 predmeta (2.420 otvorenih pre 2019. i 2.230 otvorenih tokom 2019. godine) od kojih je 2.523 zatvoreno u 2019. godini.

Odeljenje za naknadnu kontrolu pri Upravi carina sprovodi kontrole na osnovu godišnjeg plana kontrole. Plan se oslanja na optimalno korišćenje resursa (kadrovskih, materijalnih, finansijskih), optimalno korišćenje vremena i zasnovan je na analizi rizika. Ne postoji plan unapređenja poštovanja propisa. Godišnji plan kontrole nije javno dostupan. U 2019. godini, Uprava carina planirala je da sprovede 396 kontrola nakon carinjenja, a obavila je 469, što predstavlja realizaciju od 118 procenata plana. Takođe, sprovela je i 170 istražnih kontrola.

**Tabela 19. 2. Kontrole prihoda i istrage planirane i realizovane u 2019. godini od strane Poreske uprave i Uprave carina**

Vrsta kontrole prihoda, prema toku prihoda	Ukupno planirano	Ukupno realizovano	Procenat realizacije
Broj sveobuhvatnih kontrola (PU)	2.598	2.413	92,88
Broj kontrola povraćaja poreza i poreskih kredita (PU)	647	489	75,58
Broj kontrola izveštavanja o prometu i registraciji poreskih obveznika (PU)	4.500	3.392	75,38
Broj kontrola nakon carinjenja (UC)	396	469	118,43
<b>Ukupno</b>	<b>8.141</b>	<b>6.763</b>	<b>83,07</b>

Izvor: Poreska uprava i Uprava carina

Poreska uprava koja je 2019. godine naplatila 60 procenata (većinu) javnih prihoda sprovodi kontrole i istrage preventivnih radnji koristeći plan unapređenja poštovanja propisa, realizovala je većinu planiranih kontrola i istraga.

**Shodno tome, ocena za ovu dimenziju je C.**

#### 19.4. Praćenje docnji vezanih za javne prihode

Uprava carina je u 2019. godina evidentirala iznos od 15.577 miliona dinara docnji vezanih za javne prihode (1,3 procenata ukupnih docnji vezanih za javne prihode), dok je u istom periodu Poreska uprava evidentirala 1.159.975 miliona dinara (98,7 procenata ukupnih docnji vezanih za javne prihode).

**Tabela 19.3. Stanje docnji po porezima i doprinosima za socijalno osiguranje na centralnom nivou vlasti i starosni profil u 2019. godini (u mil. dinara)**

Br.	Stanje docnji po porezima i starosni profil	
1	Ukupno naplaćenih prihoda na centralnom nivou	2.054.796
2	Ukupno stanje docnji po porezima na kraju fiskalne godine	1.175.552
2.1	Docnje Poreske uprave na kraju poreske godine	1.159.975
2.2	Docnje Uprave carina na kraju poreske godine	15.577
3	Procenat docnji po porezima u ukupnim naplaćenim prihodima (2/1, procenti)	57,2
4	Docnje po porezima starije od 12 meseci	1.141.088
4.1	Poreska uprava	1.135.078
4.2	Uprava carina	6.010
5	Procenat docnji po porezima starijim od 12 meseci u ukupnim docnjama (4/2, procenat)	97,06

Izvor: Podaci Poreske uprave i Uprave carina generisani za potrebe PEFA ocene (oktobar 2020).

U proteklih pet godina, Poreska uprava se usredsredila na poboljšanje efikasnosti trenutne naplate prihoda s ciljem smanjenja pojave novih docnji. Iznos docnji koje traju manje od 12 meseci iznosi 2,15 procenata ukupnog iznosa docnji prema evidenciji Poreske uprave i obuhvata docnje koje su predmet žalbenog postupka i dugovanja za koja je odobreno odloženo plaćanje poreskog duga. Značajan iznos docnji klasifikovan je kao nenaplativ (57,2 procenata). Poreska uprava je u postupku prenosa nenaplativih docnji u vanbilansnu evidenciju. Određeni deo docnji koje su klasifikovane kao naplative u stvari nisu naplative ili su veoma teško naplative, ali zbog zakonskih ograničenja nije moguće preneti ih u vanbilansnu evidenciju. Definicija poreskog duga utvrđena je zakonom, a evidencija se vodi na svakom platnom računu za odgovarajući javni prihod. Objedinjavanjem podataka po računima za plaćanje kreiraju se odgovarajuće podgrupe računa (porez na dobit pravnih lica, porez na dohodak fizičkih lica, PDV, akcize, itd.).

Praćenje docnji vrši se za analitičke račune, vrste poreskih tokova prihoda i poreske obveznike. Informacije o statusu docnji su pouzdane i ažuriraju se svakodnevno. Poreska uprava sprovodi postupke redovne i prinudne naplate, kao i postupke obezbeđenja naplate, kao što su zaloga ili hipoteka, na osnovu Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji. U postupku upravljanja dugom, Poreska uprava izdaje uputstva i druge instrukcije koja organizacionim jedinicama pružaju smernice za potrebe upravljanja dugom. Izveštaji se obično sastavljaju na dnevnoj i mesečnoj osnovi, kako bi se pratila kretanja o stanju duga i kako bi se reagovalo na uočena odstupanja u naplati.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „D“.**

## PI-20. Računovodstvo javnih prihoda

Ovim pokazateljem se ocenjuju procedure za evidentiranje i izveštavanje o naplati javnih prihoda, konsolidovanje naplaćenih javnih prihoda i usaglašavanje računa javnih prihoda. Njime se obuhvataju, kako poreski, tako i neporeski prihodi koje naplaćuje centralni nivo države. Vremenski okvir je u trenutku ocenjivanja, a obuhvat se odnosi na centralni nivo države.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-20. Računovodstvo javnih prihoda</b>	<b>A</b>
20.1. Podaci o naplati javnih prihoda	A
20.2. Transfer naplaćenih javnih prihoda	A
20.3. Usaglašavanje računa javnih prihoda	A

Proceduralni okvir za naplatu javnih prihoda u Srbiji regulisan je Zakonom o budžetskom sistemu<sup>80</sup> i nekolicinom podzakonskih akata – Pravilnikom o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i rasporeda sredstava sa tih računa<sup>81</sup> i Odlukom o obliku, sadržini i načinu korišćenja obrazaca platnih naloga za izvršenje platnih transakcija u dinarima.<sup>82</sup> Pravilnikom su propisani računi za uplatu javnih prihoda definisani zakonom i drugim propisima (kao podračuni sistema konsolidovanog računa trezora), uslovi i način vođenja računa za uplatu javnih prihoda, kao i raspored sredstava sa tih računa kod Uprave za trezor.

Konsolidovani račun trezora koristi se za naplatu javnih prihoda i alokaciju sredstava odgovarajućim korisnicima, kao što su budžet centralnog nivoa, budžeti pokrajinskih i lokalnih vlasti i institucija koje

<sup>80</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 16/16...149/20.

<sup>81</sup> Pravilnik o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 54/09.../19.

<sup>82</sup> Odluka o obliku, sadržini i načinu korišćenja obrazaca platnih naloga za izvršenje platnih transakcija u dinarima, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 55/15, 78/15 i 82/17.



imaju pravo na javna sredstva u skladu sa zakonom. Transakcioni računi su analitički sistematizovani prema vrsti i obliku fiskalne obaveze, što osigurava jasnu prezentaciju izveštaja po strukturi i vrsti naplaćenih prihoda u organima za naplatu prihoda i Upravi za trezor. Postoji poseban podračun za svaku vrstu poreza kako bi se osiguralo da su podaci potrebni za evidentiranje poreskih primanja u glavnoj knjizi trezora i da se usklađivanje poreskih obaveza u subjektima za prikupljanje prihoda razvrstava po vrstama poreza.

### 20.1. Podaci o naplati javnih prihoda

Budući da se naplata javnih prihoda vrši putem konsolidovanog računa trezora, podaci o naplaćenim prihodima svakodnevno su dostupni Ministarstvu finansija. Poreska uprava svakodnevno dobija podatke o naplati po grupama javnih prihoda od Uprave za trezor, a mesečno podatke o uplatama javnih prihoda na svim pojedinačnim računima prihoda. Poreska uprava dobija na dnevnom nivou podatke o naplati (od prethodnog dana), dok Uprava carina dobija ažurirane podatke o plaćanju na svakih 10 minuta. Svaka uplata javnih prihoda ima obavezan identifikacioni referentni broj koja je u većini slučajeva poreski identifikacioni broj (za pravna lica) ili jedinstveni matični broj (za fizička lica). Ovo omogućava verifikaciju izvora plaćanja. Ministarstvo finansija izdaje mesečno javno dostupan Bilten javnih finansija, koji sveobuhvatno izveštava o prihodima (raščlanjenim prema vrsti prihoda) i rashodima u prethodnim mesecima i kumulativno za tekuću godinu, kao i o drugim relevantnim pitanjima kao što su javna dug, ekonomski trendovi, kretanje cena (inflacija - deflacija), itd.

Dokaz ispunjenosti uslova za ocenu „A“ predstavlja činjenica da, osim na 86,6 odsto prihoda na nivou centralne države po osnovu poreza i doprinosa, isti zahtevi opisani u gornjem tekstu za poreske prihode važe i za još najmanje 73 milijarde (3,7 odsto)<sup>83</sup> neporeskih prihoda navedenih u Završnom računu (kako je prikazano u kategoriji „Ostali prihodi centralnog nivoa vlasti“ u Tabeli 19.1). **Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### 20.2. Transfer naplaćenih javnih prihoda

Uplate javnih prihoda vrše se preko pružalaca platnih usluga (komercijalnih banaka ili drugih finansijskih institucija sa licencom za pružanje platnih usluga u Srbiji) u gotovini ili elektronskim transferom na račun kojim upravlja Uprava za trezor. U ograničenom broju slučajeva (porez na imovinu (godišnji porez na imovinu, porez na prenos i porez na poklon i nasledstvo), porez na dohodak od poljoprivrede i šumarstva, godišnji porez na dohodak građana, porez na prenos motornih vozila i doprinosi za socijalno osiguranje za poljoprivrednike) porez je moguće platiti u Upravi za trezor u gotovini.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je A.**

### 20.3. Usaglašavanje računa javnih prihoda

Usaglašavanje podataka između Uprave za trezor i institucija nadležnih za naplatu prihoda vrši se svakodnevno. Podaci dobijeni od Uprave za trezor o uplatama javnih prihoda na račune trezora u nadležnosti institucija za naplatu prihoda obrađuju se i automatski usaglašava sa odgovarajućim poreskim ili carinskim dugom.

---

<sup>83</sup> Kategorije administrativnih такси (ekonomska klasifikacija 742), prihodi od prodaje dobara i usluga (742), novčane kazne (743) i ostali redovni neporeski prihodi (714, 745, 73).

Uprava koja je naplatila prihode	Kategorija prihoda	Učestalost	Vrsta usaglašenih podataka (Da/Ne)		
			Procene	Naplata	Docnje
PU	Vidi prethodnu tabelu	Na dnevnom nivou	Da	Da	Da
UC					

Izvore: Poreska uprava, Uprava carina.

Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.

## PI-21. Predvidljivost usmeravanja sredstava u toku godine

Ovim pokazateljem se ocenjuje u kojoj meri je Ministarstvo finansija na nivou centralne države u stanju da projektuje gotovinske obaveze i zahteve i pruža pouzdane informacije o dostupnosti sredstava budžetskim korisnicima za potrebe pružanja usluga. Ovaj pokazatelj se odnosi na budžetske korisnike na centralnom nivou vlasti, a vremenski okvir je u trenutku ocenjivanja za dimenziju 21.1 i poslednja završena fiskalna godina (2019.) za preostale tri dimenzije.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-21. Predvidljivost usmeravanja sredstava u toku godine (M2)</b>	<b>B+</b>
21.1. Konsolidacija gotovinskih salda	A
21.2. Izrada projekcije gotovinskih tokova i njihovo praćenje	A
21.3. Podaci o maksimalnim iznosima obaveza	C
21.4. Značaj izmena budžeta u toku godine	A

Sva gotovinska salda budžetskih korisnika na centralnom nivou vlasti konsoliduju se svakodnevno preko konsolidovanog računa trezora, uz mesečno izveštavanje. Prakse upravljanja gotovinom koriste projekcije gotovinskih tokova, koje se izrađuju na godišnjem nivou, ali se ažuriraju mesečno na osnovu stvarnih priliva i odliva. Dostupnim novcem se upravlja putem sistema operativnih planova potrošnje koji su dostavili korisnici i kvota koje je odobrila Uprava za trezor.

Glavni akteri u procesu izvršenja budžeta su korisnici budžeta i Uprava za trezor. Operacije izvršenja budžeta podržane su namenskim informacionim sistemom za izvršenje budžeta (ISIB). Zakon o budžetskom sistemu i Pravilnik o sistemu izvršenja budžeta (sa izmenama i dopunama iz 2019. koji je bio na snazi u vreme ocenjivanja)<sup>84</sup> definišu primenjive parametre za potrebe izvršenja budžeta, uključujući i sledeće:

- Direktni i indirektni budžetski korisnici mogu da vrše plaćanja do visine rashoda i izdataka čije maksimalne nivoe utvrđuje ministar odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije za određeni period (tzv. „kvota“). Kada propisuje kvote za direktne budžetske korisnike, ministar, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije, ima u vidu sredstva planirana u budžetu za date direktne budžetske korisnike, plan izvršenja budžeta budžetskog korisnika i likvidne mogućnosti budžeta. Ministarstvo, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije, obaveštava direktne budžetske korisnike o kvotama, najkasnije u roku od 15 dana pre početka perioda na koji se odnosi (ZoBS, član 53).
- Budžetski korisnici dostavljaju Upravi za trezor plan izvršenja budžeta najkasnije do petog u mesecu, korišćenjem ISIB-a. Plan izvršenja budžeta sadrži sve planirane prihode i primanja i

<sup>84</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 72/19. Pravilnik je naknadno izmenjen i u 2020. („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 20/2020 i 151/2020).

rashode i izdatke, na trećem nivou ekonomske klasifikacije, podeljene po mesecima do kraja budžetske godine za sve izvore finansiranja (Pravilnik, član 15). Uprava za trezor utvrđuje kvote najkasnije do 15. u mesecu za naredni mesec. Kvote se utvrđuju na mesečnom nivou do kraja budžetske godine (Pravilnik, član 16).

- Zahtev za promenu kvota korisnik dostavlja kroz informacijski sistem izvršenja budžeta. Uz zahtev za promenu kvota korisnik dostavlja kroz informacijski sistem izvršenja budžeta obrazloženje u kome navodi razlog promene, poziv na propis i dokumentaciju na osnovu kojih se ta promena kvota zahteva. Prilikom odlučivanja o zahtevu za promenu kvota Uprava za trezor se rukovodi projekcijom prihoda i primanja budžeta, izvršenjem budžeta korisnika iz prethodnog perioda, kao i dostavljenim obrazloženjem. Zahteve za promenu kvota indirektnih budžetskih korisnika odobrava nadležni direktni budžetski korisnik (Pravilnik, član 17).
- Obaveze koje preuzimaju direktni, odnosno indirektni korisnici budžetskih sredstava i korisnici sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje moraju odgovarati aproprijaciji koja im je odobrena za tu namenu u toj budžetskoj godini (sa izuzetkom višegodišnjih kapitalnih izdataka i ugovora, uz odobrenje nadležnog organa, podstičaje u poljoprivredi i važećih sporazuma o pretprijetnoj pomoći EU). Obaveze preuzete u skladu sa odobrenim aproprijacijama, a neizvršene u toku godine, prenose se i imaju status preuzetih obaveza i u narednoj budžetskoj godini izvršavaju se na teret odobrenih aproprijacija za tu budžetsku godinu (ZoBS, član 54).

### 21.1. Konsolidacija gotovinskih salda

Kao što se navodi u članu 9 Zakona o budžetskom sistemu, Uprava za trezor upravlja Sistemom konsolidovanog računa trezora (SKRT) koji se vodi kod Narodne banke Srbije, posebno za domaću i stranu valutu, koji čine konsolidovani račun trezora Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti.

Korisnicima javnih sredstava koji nisu uključeni u sistem konsolidovanog računa trezora, kao i ostalim pravnim licima i drugim subjektima koji ne pripadaju javnom sektoru, a kojima se vrši prenos sredstava iz budžeta, otvara se poseban namenski dinarski račun kod Uprave za trezor za ta sredstva, koji se uključuje u sistem konsolidovanog računa trezora. Ministar, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije, odnosno lice koje on ovlasti, otvara posebne namenske dinarske račune.

Izuzetno, korisnici javnih sredstava koji su uključeni u konsolidovani račun trezora Republike Srbije, odnosno u konsolidovani račun trezora lokalne vlasti, mogu imati devizne račune kod Narodne banke Srbije, ako je to posebnim zakonom ili međunarodnim ugovorom propisano, ili kod ovlašćene banke, po odobrenju ministra, za plaćanja koja ne mogu da se izvrše preko Narodne banke Srbije, ako to zahteva specifičnost poslova tog korisnika.

Budžetska sredstva direktnih i indirektnih korisnika budžeta, korisnika sredstava OOSO-a i finansijski resursi ostalih korisnika javnih sredstava uključeni u SKRT čuvaju se i deponuju na KRT. Ministar finansija može dati odobrenje za otvaranje bankovnog računa za sopstvene prihode drugim korisnicima javnih sredstava.

KRT može imati podračune na kojima se sredstva vode odvojeno. Podračuni su rezervisani za: sredstva dodeljena iz budžeta i/ili na osnovu finansijskog plana OOSO-a; i za sopstvene prihode koje generišu direktni i indirektni korisnici budžeta i/ili organizacije za obavezno socijalno osiguranje, u skladu sa zakonom, kao i za sopstvene prihode drugih korisnika javnih sredstava koji su obuhvaćeni SKRT-om.

Uprava za trezor putem KRT ima svakodnevni obračun gotovinskog salda i konsolidaciju računa svih budžetskih korisnika na centralnom nivou vlasti u SKRT-u, kao i praćenje takvih računa u realnom vremenu. Bilten javnih finansija izveštava svakog meseca o gotovinskom saldu.

**Na osnovu raspoloživih dokaza, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

## 21.2. Izrada projekcija gotovinskih tokova i njihovo praćenje

U skladu sa članom 15 Pravilnika o sistemu izvršenja budžeta, Uprava za trezor planira budžetsku likvidnost gotovinskih tokova budžeta za budžetsku godinu na osnovu planova izvršenja budžeta koje priprema korisnik. Nakon donošenja zakona o budžetu Republike Srbije i evidentiranja aproprijacija u informacionom sistemu izvršenja budžeta, Uprava za trezor dodeljuje korisnicima kvote za januar.

Korisnik dostavlja plan izvršenja budžeta nakon dodeljenih januarskih kvota, kroz informacioni sistem izvršenja budžeta svakog meseca, najkasnije do petog u mesecu. Direktnim budžetskim korisnicima koji imaju indirektnu budžetske korisnike uključene u sistem izvršenja budžeta Republike Srbije rok za unos planova produžava se za dva radna dana radi provere i korekcije planova indirektnih budžetskih korisnika.

**Shodno tome, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

## 21.3. Podaci o maksimalnim iznosima obaveza

Jednom odobrena u Zakonu o budžetu, godišnja aproprijacija je jedino zakonsko ograničenje mogućih obaveza i nisu propisani dalji gornji limiti „obaveza“ za određene kraće periode. U teoriji, budžetski korisnik može da preuzme obavezu u iznosu celokupne aproprijacije u bilo kom trenutku godine pod uslovom da je mesec dana unapred kroz svoj plan izvršenja budžeta obavestio o tome Upravu za trezor<sup>85</sup> i dobio „kvotu“ za izvršenje odgovarajuće isplate. Po definiciji, kvote predstavljaju ograničenje plaćanja koja se mogu izvršiti u narednih mesec dana i upravljanje se vrši preko ISIB-a za potrebe upravljanja likvidnošću. Međutim, iz praktičnih razloga, mesečne kvote funkcionišu kao gornje granice obaveza, jer korisnici budžeta ne mogu da registruju preuzete obaveze i odgovarajuće zahteve za plaćanje, osim ako dovoljne kvote nisu unapred odobrene u ISIB-u.

Budžetski korisnici mogu da se prijave za promenu kvota koje odobrava Uprava za trezor ili MF,<sup>86</sup> ako se na primer, profil rashoda razlikuje od predviđenog. Nešto više od 8.000 zahteva za izmenu kvota koje je odobrila Uprava za trezor u 2019. godini, smatra se i suviše učestalom pojavom i ukazuju na moguće probleme sa predvidljivošću potrošnje.<sup>87</sup> Iako period finansijskog planiranja za budžetske korisnike nominalno traje tokom cele godine, oni mogu pouzdano da planiraju obaveze i podnošenje zahteva za plaćanje samo na osnovu kvote dodeljene svakog meseca.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je C.**

## 21.4. Značaj izmena budžeta u toku godine

Ova dimenzija ocenjuje učestalost i transparentnost izmena iznosa sredstava opredeljenih budžetom od strane izvršne vlasti, bez obaveze dobijanja odobrenja Narodne skupštine. Izmene od strane izvršne vlasti bez prethodnog odobrenja zakonodavnog tela vrše se u skladu sa pravilima datim u PI-18.4. DRI nije izrazila zabrinutost zbog transparentnosti izmene budžetskih alokacija tokom godine.

<sup>85</sup> Pripremljeno na trocifrenoj ekonomskoj klasifikaciji svakog meseca za celu godinu. U slučajnom uzorku od 2 DBK-a, većina stavki je planirana jednostavno kao 1/12 godišnje aproprijacije.

<sup>86</sup> MF za ekonomske šifre za zarade (411000 i 412000)

<sup>87</sup> Iako je 2020. godina izvan ocenjenog perioda (i nije uzeta u obzir pri dodeli ocene), broj zahteva za izmenu kvota u 2020. bio je niži – bilo ih je 6.400.

Promene u aproprijacijama tokom godine mogu se takođe desiti kao rezultat sudskih presuda koje podrazumevaju sredstva budžetskih korisnika na centralnom nivou vlasti. U slučajevima kada se potroši ukupno godišnje izdvajanje budžetskog korisnika za ove namene, Uprava za trezor preraspodeljuje sredstva iz drugog relevantnog izdvajanja u iznosu potrebnom za izvršenje sudske presude.<sup>88</sup> Izmene na osnovu takvih sudskih presuda smatraju se beznačajne u poslednjoj završenoj fiskalnoj godini. Ocena je data na osnovu gore navedenog i uzimajući u obzir dokaze predstavljene u PI-2.2 koji sugerišu da je razlika u strukturi u rashoda u 2019. godini prema ekonomskoj klasifikaciji iznosila 7,2 odsto u odnosu na prvobitno planirani budžet.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

## PI-22. Docnje na strani rashoda

Ovim pokazateljem se ocenjuje postojanje docnji i koliko su sistemski problemi u tom smislu prepoznati i stavljeni pod kontrolu. Prema PEFA metodologiji, kašnjenja u plaćanjima između subjekata javnog sektora nisu ovde obuhvaćena. Povraćaj PDV-a vrši Uprava za trezor u skladu sa Planom izvršenja budžeta i nema materijalnih zaostalih neizmirenih povraćaja PDV-a. Procena u nastavku shodno tome bavi se docnjama na nivou budžetskih korisnika na centralnom nivou vlasti. Za potrebe ocene dimenzije 22.1 uzete su u obzir poslednje tri završene fiskalne godine, dok je za dimenziju 22.2. rezultat meren u trenutku ocenjivanja.<sup>89</sup>

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-22. Docnje na strani rashoda (M1)</b>	<b>D</b>
22.1. Stanje docnji na strani rashoda	D*
22.2. Praćenje docnji na strani rashoda	D*

Docnje prema dobavljačima i izvođačima radova definisane su u Zakonu o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama.<sup>90</sup> Zakon reguliše da se ugovorom o transakcijama između javnog sektora i privrednih subjekata ne može predvideti rok za izmirenje novčanih obaveza duži od 45 dana ili 60 dana u slučaju transakcija između subjekata javnog sektora.<sup>91</sup> Pravovremenost izmirenja obaveza prati se kroz informacioni sistem Registra izmirenja novčanih obaveza (RINO), kao i kroz Centralni registar faktura (CRF), uspostavljen 2018, koji obuhvata korisnike iz javnog sektora osim javnih preduzeća, koja i dalje izveštavaju o obavezama putem sistema RINO. Oba ova informaciona sistema u nadležnosti su Uprave za trezor. U skladu sa Pravilnikom o načinu i postupku vršenja nadzora nad sprovođenjem zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza,<sup>92</sup> Sektor za budžetsku inspekciju pri MF ima puni pristup sistemu s ciljem identifikovanja i sankcionisanja subjekata koji stvaraju docnje. Rokovi plaćanja državnim službenicima i nameštenicima definisani su pojedinačnim ugovorima.

Uprava za trezor generiše izveštaje o docnjama iz informacionog sistema RINO i CRF koji su popunjeni podacima o obavezama i plaćanjima<sup>93</sup> od strane subjekata javnog sektora odnosno dobavljača. Uprava za trezor dostavlja izveštaje MF-u koji nedeljno objavljuje informacije o broju neizvršenih isplata i

<sup>88</sup> Član 56 ZoBS-a. Opisana ograničenja i sam postupak odnose se samo na aproprijacije iz budžetskih prihoda; aproprijacije iz drugih izvora prihoda mogu se menjati bez ograničenja, osim činjenice da te promene mora odobriti Ministarstvo finansija.

<sup>89</sup> Iako se ovde ne procenjuju docnje lokalnih vlasti, primećuje se da je Fiskalni savet izneo zabrinutost zbog njihovog obima u svojoj [Oceni zakona o budžetu za 2018. fiskalnu godinu](#).

<sup>90</sup> Član 2, stav 1, alineja 7.

<sup>91</sup> Član 4, stavovi 1, 2 i 3. Rok od 90 dana propisan je u slučajevima u kojima je dužnik Republički fond za zdravstveno osiguranje odnosno korisnik sredstava Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem (što je od značaja za docnje centralnog nivoa vlasti).

<sup>92</sup> [Pravilnik o vršenju nadzora nad sprovođenjem Zakona o RINO](#).

<sup>93</sup> Funkcionalnosti omogućavaju korisnicima unos, prilagođavanje ili brisanje obaveza. Objašnjenje promena nije obavezno polje ([Uputstvo za popunjavanje obrasca u RINO sistemu](#)).

ukupnom stanju docnji, raščlanjenih prema organizacionoj klasifikaciji.<sup>94</sup> Svaki ažurirani podatak zamenjuje prethodno stanje i nije moguće preuzeti podatke iz ranijih perioda sa Internet stranice.

## 22.1. Stanje docnji na strani rashoda

Podaci o ukupnom stanju docnji budžetskih korisnika na centralnom nivou vlasti u poslednje tri fiskalne godine nisu bili dostupni za procenu. U skladu sa gotovinskim računovodstvenim praksama koje preovlađuju (vidi PI-29), završni račun budžeta ne sadrži informacije o docnjama. Međutim, u Revizorskom izveštaju završnog računa za 2018. godinu, DRI napominje da se podaci o imovini i obavezama (uključujući i docnje) budžetskih korisnika centralnog nivoa vlasti koji koriste ISIB za potrebe izvršenja budžeta ne evidentiraju u glavnoj knjizi trezora.<sup>95</sup> Prema javno dostupnim informacijama, docnje budžetskih korisnika centralnog nivoa vlasti u trenutku ove ocene iznosile su oko 2,4 procenta stvarnih rashoda iz 2019. godine, ali ovaj podatak nije dovoljan da bi se ova dimenzija ocenila.

Tabela 22.1: Stanje docnji na strani rashoda (RSD)

Ukupno stanje docnji budžetskih korisnika centralnog nivoa vlasti u trenutku ove	31.571.323.410
Ukupno stanje docnji budžetskih korisnika centralnog nivoa vlasti na kraju poslednje	/
Ukupni stvarni rashodi u prethodnoj fiskalnoj godini (iii)	1.314.962.901.17
Procenat (i)/(iii) – u trenutku ocene	2,4 procenta
Procenat (ii)/(iii) – na kraju poslednje tri završene fiskalne godine	/

Izvor: Internet stranica MF o stanju docnji (podaci preuzeti 10. avgusta 2020. godine). Stvarni rashodi za 2019. godinu preuzeti su iz PI-1.

**S obzirom na nedostatak potrebnih informacija, ocena za ovu dimenziju je D\*.**

## 22.2. Praćenje docnji na strani rashoda

Podaci u informacionim sistemima RINO i CRF prate se svakodnevno i trebalo bi da bude moguće generisanje izveštaje koji prikazuju stanje po različitim kategorijama budžetskih korisnika, po potrebi. Uprava za trezor ne vrši verifikaciju u vezi sa postojanjem, tačnošću i potpunosti prijavljenih informacija, ali budžetska inspekcija može postupati naknadno po bilo kom od tih parametara kada se utvrde neplaćena potraživanja. Podaci koje budžetski korisnici na centralnom nivou vlasti unose u RINO i CRF omogućavaju Upravi za trezor i budžetskoj inspekciji da ostvare uvid u informacije o budžetskom korisniku, dobavljaču, iznosu fakture, datumu fakture i datumu dospeća u fazi preuzimanja obaveza i plaćanja. Automatizovane kontrole su dostupne i uključuju ukrštanje svih prijavljenih izvršenih plaćanja sa odgovarajućim brojem iz sistema javnih plaćanja kojim upravlja Trezor.

U vreme procene, podaci o stanju docnji bili su javno dostupni na internet stranici MF na nedeljnom nivou prikazujući ukupnu cifru po nivoima vlasti (budžetski korisnici centralnog nivoa vlasti, autonomne pokrajine, opštine), kategorije budžetskih korisnika na centralnom nivou vlasti (IBK i DBK) i organizacionu klasifikaciju, ali ne i strukturu i starost.

**S obzirom da nema dostupnih detaljnih informacija o strukturi i starosti registrovanih docnji, ocena za ovu dimenziju je „D\*“.**

<sup>94</sup> <https://www.mfin.gov.rs/tip-dokumenta/pregled-iz-rino>.

<sup>95</sup> Izveštaj DRI za 2018. napominje da „(22) Imovina i obaveze IBK budžeta RS, koji su obuhvaćeni sistemima izvršenja budžeta ne evidentiraju se u glavnoj knjizi trezora, što ukazuje na to da se evidencija ne vodi za svakog pojedinačnog direktnog i indirektnog budžetskog korisnika budžeta RS, kao što je predviđeno članom 11 ZoBS-a.“

## PI-23. Kontrola rashoda za plate

Ovaj pokazatelj se bavi samo platnim spiskom državnih službenika: kako se njime upravlja, kako se pristupa izmenama i kako se postiže doslednost sa podacima o zaposlenima. Plate za lica angažovana po ugovorima o obavljanju privremenih i povremenih poslova, kao i diskreciona primanja koja nisu deo platnog spiska, obuhvaćena su ocenom internih kontrola za rashode osim rashoda za plate, pokazateljem PI-25. Pokazatelj se odnosi na centralni nivo vlasti, dok je vremenski okvir za sve dimenzije trenutak ocenjivanja, osim za dimenziju 23.4 koja uzima u obzir poslednje tri završene fiskalne godine (2017-2019).

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-23. Kontrola rashoda za plate (M1)</b>	<b>C+</b>
23.1. Povezanost platnog spiska i evidencije zaposlenih	B
23.2. Upravljanje promenama platnog spiska	B
23.3. Interna kontrola platnog spiska	A
23.4. Revizija platnog spiska	C

Svaka državna institucija određuje radna mesta, potreban broj državnih službenika na svakom radnom mestu i uslove za rad na svakom radnom mestu u svom Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta.<sup>96</sup> Zarade državnih službenika regulisane su Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika. Naknada se sastoji od osnovne plate i dodataka na zaradu. Osnovna zarada izračunava se množenjem koeficijenta sa osnovom za obračun i isplatu zarade. Osnov za obračun i isplatu zarade je jedinstven i utvrđuje se za svaku budžetsku godinu u Zakonu o budžetu.<sup>97</sup> Koeficijenti radnih mesta određuju se time što se svako radno mesto svrstava u jednu od 13 platnih grupa (član 9, Zakona o državnim službenicima). Koeficijent za svakog državnog službenika utvrđuje rukovodilac državnog organa.<sup>98</sup>

Služba Vlade za upravljanje kadrovima zadužena je za stručne poslove vezane za upravljanje kadrovima u državnoj upravi.<sup>99</sup> Između ostalog, Služba je u obavezi da vodi Centralnu kadrovsku evidenciju državnih službenika i nameštenika u državnoj upravi.<sup>100</sup> Blagovremenost i pravilnost dostavljanja podataka koji se upisuju u Centralnu kadrovsku evidenciju prati i nadzire Upravna inspekcija.<sup>101</sup> Iako se u Zakonu o državnim službenicima navodi da Centralna kadrovska evidencija treba da poseduje sveobuhvatnu evidenciju, uključujući i podatke za potrebe obračuna zarada,<sup>102</sup> ova evidencija nema ulogu u obradi podataka o platnom spiskom i nije procenjena u okviru ovog pokazatelja.

Glavni organ zadužen za centralizovanu obradu zarada za budžetske korisnike na centralnom nivou vlasti je Uprava za trezor Ministarstva finansija, čije su zakonske obaveze utvrđene u izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu iz 2013. Uloga Uprave za trezor je dvostruka: (i) obračun primanja,<sup>103</sup> i (ii) upravljanje bazom podataka o zaposlenima, izabranim, postavljenim i angažovanim licima, koji se odnose na njihova primanja.<sup>104</sup> Kako bi ispunila ove odredbe, Uprava za trezor mora da upravlja Registrom zaposlenih, izabranih, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica kod korisnika

<sup>96</sup> Član 46 Zakona o državnim službenicima.

<sup>97</sup> Član 8 Zakona o državnim službenicima.

<sup>98</sup> Član 15 Zakona o platama državnih službenika i nameštenika.

<sup>99</sup> Član 158 Zakona o državnim službenicima.

<sup>100</sup> Član 159 Zakona o državnim službenicima.

<sup>101</sup> Član 174 Zakona o državnim službenicima.

<sup>102</sup> Član 160 Zakona o državnim službenicima.

<sup>103</sup> Zarade, odnosno plate, uvećanje zarada, odnosno dodataka na platu, naknade, kao i druga primanja.

<sup>104</sup> Član 93, stav 14 Zakona o budžetskom sistemu.

javnih sredstava (Registar).<sup>105</sup> U vreme rada na ovoj oceni, izražene su rezerve u pogledu kvaliteta (tj. sveobuhvatnosti i verodostojnosti) Registra zbog kašnjenja u prikupljanju podataka i problema sa tačnošću podnesaka od pojedinačnih korisnika javnih sredstava. To je uglavnom zbog činjenice da je Registar zamišljen kao alat za samoprijavlivanje, gde Trezor nema kontrolu nad kvalitetom ili pouzdanošću pruženih podataka. U vreme procene, Uprava za trezor još uvek nije koristila Registar za svoje poslove obračuna zarada i nije procenjena prema ovom pokazatelju.

Ocena za ovaj pokazatelj se, prema tome, zasniva na bazi podataka o kadrovima i softverskoj aplikaciji za obradu zarade (TREZAR) kojom trenutno upravlja Uprava za trezor. U vreme procene, Uprava za trezor se oslanjala na sopstvenu bazu podataka o kadrovima (uspostavljenu 2006. godine) kako bi podržala centralizovani sistem obračuna zarada državnih službenika i zaposlenih kod budžetskih korisnika na centralnom nivou. Sektor za obradu ličnih primanja Uprave za trezor vrši obračun i obradu zarada za neke budžetske korisnike, dok za druge vrši samo obradu zarada. U tom drugom slučaju, budžetski korisnici elektronskim putem dostavljaju podatke o platnim spiskovima Upravi za trezor, a informacije se učitavaju u sistem platnih spiskova. Pokrivenost sistemom predstavljena je u sledećoj tabeli:

**Tabela 23.1: Platni spisak budžetskih korisnika na centralnom nivou vlasti**

Kategorija	Broj subjekata	Broj zaposlenih	Evidencija zaposlenih
DBK pokriveni Centralizovanom evidencijom zaposlenih Uprave za trezor	130	14.612	Glavni parametri obračuna zarada su centralizovani, dok je evidencija zaposlenih u potpunosti decentralizovana
IBK pokriveni Centralizovanom evidencijom zaposlenih Uprave za trezor	1303 osnovnih škola	74.319	
	457 srednjih škola	36.330	
<b>Ukupno</b>	<b>1.890</b>	<b>125.261</b>	
DBK obračunavaju zarade i podnose Upravi za trezor na unošenje i plaćanje	Ministarstvo unutrašnjih poslova		Parametri za obračun zarada i evidencija zaposlenih u potpunosti su decentralizovani
	Bezbednosno informativna agencija		
	Ministarstvo odbrane		

Izvor: Uprava za trezor za potrebe PEFA ocene, stanje u junu 2020. godine.

Što se tiče druge najznačajnije kategorije subjekata na centralnom nivou, 264 zdravstvene institucije predstavljaju heterogenu grupu sastavljenu od institucija na primarnom, sekundarnom i tercijarnom nivou.<sup>106</sup> Evidencija o zaposlenima i obračunu zarada u potpunosti je decentralizovana unutar pojedinačnih ustanova, a ključni parametri za kontrolu i potvrđivanje obračuna zarada sadržani su u informacionim sistemima RFZO. Što se tiče javnih ustanova u zdravstvenom sektoru (odnosno „korisnika sredstava RFZO“), svaka ustanova obračunava zarade na osnovu izmena kadrovske evidencije svake ustanove, a taj iznos se zatim fakturiše RFZO-u radi kontrole i odobrenja. Nakon što RFZO proverí fakturu i prateću dokumentaciju u odnosu na godišnje ugovore i odobri je, institucije pojedinačno dostavljaju zahteve za plaćanje Upravi za trezor na obradu. Posle isplate zarada, zdravstvene ustanove dostavljaju izveštaje o isplaćenim zaradama RFZO-u radi analize i kontrole. U slučaju nepravilnosti, RFZO zahteva povraćaj sredstava. Shodno tome, kontrola se vrši eks ante, pre nego što se sredstva prenesu pojedinačnim korisnicima, kao i eks post, nakon što se izveštaji o isplaćenim zaradama dostave RFZO-u. Radi sprovođenja neophodnih kontrola, RFZO vodi

<sup>105</sup> Registar ima za cilj da obuhvati podatke o broju zaposlenih, izabranih, postavljenih i angažovanih lica u javnom sektoru, kao i podatke o zaradama (tj. platama, dodacima na platu, naknadama i drugim primanjima). Kadrovski podaci treba da budu dostavljeni na osnovu dokumentacije u dosijeima zaposlenih iz zvaničnih evidencija korisnika javnih sredstava.

<sup>106</sup> U ocenjenom periodu (iako se zarade svih zdravstvenih radnika finansiraju iz prihoda RFZO), osnivači ustanove mogu biti kako jedinice lokalne samouprave tako i republika, pa zato ne moraju nužno sve ove ustanove formalno ispunjavati uslove da se smatraju subjektima na centralnom nivou u skladu sa SDF 2014.



sveobuhvatan informacijski sistem u kome je jedan modul namenjen za evidentiranje fiksnih parametara koji se menjaju ređe (npr. stručna sprema), a drugi za promenljive parametre koji se menjaju svakog meseca (primera radi, prekovremeni rad i bolovanje).

**Tabela 23.2. Platni spisak korisnika sredstava RFZO**

Kategorija	Broj subjekata*	Broj zaposlenih**
Ustanove zdravstvene zaštite na primarnom nivou	169	36.804
Ustanove zdravstvene zaštite na sekundarnom nivou	65 (uključuje 12 zdravstvenih centara i 6 specijalizovanih bolnica za rehabilitaciju)	32.211
Ustanove zdravstvene zaštite na tercijarnom nivou	30 (uključuje 2 zavoda za rehabilitaciju)	29.010
<b>Ukupno</b>	<b>264</b>	<b>98.025</b>

Izvor: RFZO za potrebe ocene PEFA, stanje zaključno sa krajem 2019.

\* Kako je definisano Uredbom o planu mreže zdravstvenih ustanova.

\*\* Na osnovu godišnjih ugovora između RFZO i korisnika sredstava RFZO.

Analiza i ocena u nastavku ne uzimaju u obzir gore opisani Registar i Centralnu evidenciju zaposlenih jer oni trenutno ne igraju nikakvu ulogu u sistemu koji se koristi za centralizovanu obradu obračuna zarada za zaposlene na centralnom nivou vlasti. Ocena u daljem tekstu se takođe ne odnosi na isplatu plata u zdravstvenom sektoru, radi uporedivosti sa prethodnim ocenama, dok se uticaj plata drugih OOSO na nivou centralne vlasti, korisnika njihovih sredstava i vanbudžetskih subjekata na ukupan iznos na centralnom nivou smatra marginalnim.

### 23.1. Povezanost platnog spiska i evidencije zaposlenih

I DBK i IBK, kao i Uprava za trezor održavaju baze podataka zaposlenih čiji se platni spisak centralno obrađuje. Praktično svi DBK vode elektronsku evidenciju zaposlenih. U Upravi za trezor, odgovarajući niz kadrovskih evidencija potrebnih za obradu plata dostupan je elektronskim putem. Ovi parametri se menjaju samo na osnovu dokumentovanih dokaza koje dostavljaju DBK/IBK.

Podaci o platnom spisku su centralizovani i kompjuterizovani u sistemu TREZAR. Svakog meseca se podaci u platnom spisku TREZAR sistema upoređuju sa podacima iz zasebne baze podataka o zaposlenima. Promene na platnom spisku se unose ručno. Sve promene na platnom spisku moraju odgovarati promenama u bazi podataka o zaposlenima. Sektor za obračun ličnih primanja šalje rekapitulaciju obračuna DBK-ima i IBK-ima na pregled i potvrdu pre puštanja sredstava. Uplate za sve institucije koje su trenutno u sistemu vrši Uprava za trezor, direktno na bankovni račun svakog pojedinca.

Kvalitet i sveobuhvatnost podataka o platnim spiskovima, kadrovskoj evidenciji i bazi podataka o zaposlenima smatra se zadovoljavajućim, na šta ukazuje i izveštaj o niskom stepenu retroaktivnih izmena. DRI nije izdvojila obradu i obračun zarada koje vrši Trezor u svojim mišljenjima o finansijskim izveštajima i pravilnosti.<sup>107</sup> Zapošljavanje i napredovanje zaposlenih kontrolišu se primenom utvrđenog spiska radnih mesta koji se usvaja kao deo godišnjeg finansijskog plana.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

<sup>107</sup> Prema najnovijem dostupnom izveštaju revizije za završni račun za 2018. godinu (od 1. novembra 2020).

## 23.2. Upravljanje promenama platnog spiska

Neophodne izmene kadrovske evidencije i platnog spiska vrše se jednom mesečno, na osnovu kadrovske dokumentacije<sup>108</sup> koju Sektor za ljudske resurse svakog DBK/IBK dostavlja Sektoru za obračun ličnih primanja.

Kada je reč o platnom spisku, zajednički parametri (tj. osnova zarade, nove zakonske odredbe ili vladine odluke) se ažuriraju po potrebi. Ostale specifične parametre platnog spiska (kao što je najviša osnova za obračun doprinosa, minimalna cena rada itd.) unosi nadležni službenik za obradu podataka pri Sektoru za obračun ličnih primanja svakog meseca. Sva retroaktivne izmene vrše se u narednom mesecu. Iako je obim ovih izmena, prema navodima, značajno niži od praga od 3 odsto utvrđenog Okvirom PEFA, nisu bili dostupni statistički podaci kojima bi se mogla potkrepiti viša ocena.

**Na osnovu raspoloživih informacija, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

## 23.3. Interna kontrola platnog spiska

Ovlašćeni zaposleni u Sektoru za obračun ličnih primanja su jedini koji mogu da unose izmene u kadrovsku evidenciju koju vodi Uprava za trezor. Oni imaju pristup kadrovskoj evidenciji preko jedinstvene lozinke i mogu uneti neophodne izmene isključivo na osnovu autentičnog dokumentarnog dokaza. Pristup i promene platnog spiska ograničeni su isključivo na ovlašćeni kadar. Kontrola u ovom procesu obezbeđuje potpuni integritet svih podataka o zaposlenima i platnog spiska. IT sistem generiše evidencije, ali Sektor za obračun ličnih primanja izvestio je da se te evidencije ne pregledaju tokom redovnog poslovanja - iako predstavlja revizorski trag promena u kadrovskoj evidenciji i platnom spisku. Gore pomenuta niska stopa retroaktivnih izmena sugeriše da postoje snažne kontrole koje sprečavaju greške u plaćanju.

Za potrebe unosa mesečnih promena na platnom spisku, na osnovu prisustva na poslu (radni listovi) za sve zaposlene i prateće dokumentacije koja opravdava izostanak (npr. godišnji odmor, bolovanje, plaćeno odsustvo itd.), imenovani službenik u Sektoru za obračun ličnih primanja vrši kontrola ukrštanjem ukupnih sati sa prethodno izračunatim ukupnim raspoloživim radnim vremenom i osigurava da je razlika u ukupnom broju raspoloživih sati i ukupnih zahtevanih sati opravdana.

Svakoj isplati zarade prethodi podnošenje prijave poreza na dohodak građana Poreskoj upravi. Nalog za isplatu zarade može se generisati samo sa pozivom na broj obaveštenja o uspešno podnetim prijavama poreza na dohodak građana koje izdaje Poreska uprava. Da bi se sprečilo fiktivno zapošljavanje, dokumentarni dokaz potreban za registraciju bilo kog novog zaposlenika je prethodna registracija kod obaveznih fondova osiguranja i kopija radne knjižice.

**Shodno tome, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

## 23.4. Revizija platnog spiska

Reviziju platnog spiska vrše kako eksterni tako i interni revizori. Revizija koju sprovodi DRI obuhvata kontrolu uzoraka isplata zarada, kadrovske dokumentacije i drugih transakcija, kao deo finansijske revizije i revizije pravilnosti. Postupci koji se odnose na centralizovan obračun primanja i obradu pri Upravi za trezor bili su predmet revizije pravilnosti koju je sprovela DRI u svakoj od poslednje tri godine. U protekle tri godine, DRI je izvršila reviziju kadrovske evidencije i obračuna primanja na ograničenom uzorku subjekata uključenih u njen godišnji program rada.

Štaviše, revizije sistema platnog spiska sprovode se i u okviru funkcija interne revizije unutar datih institucija, gde su organizacione jedinice za internu reviziju uspostavljene. U 2019. godini interni revizori su dali ukupno 529 preporuka u oblasti zaposlenih, plata i naknada. U 2018. godini broj

---

<sup>108</sup> Na primer, unapređenja, beneficije proistekle iz broja godina službe itd.

preporuka interne revizije iznosio je 460, a 2017. godine 411.<sup>109</sup> Korišćenjem broja preporuka interne revizije kao pokazatelja pokrića revizije, može se zaključiti da je obuhvat revizije platnih spiskova sve veći.<sup>110</sup>

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „C“.**

## PI-24. Javne nabavke

Ovim pokazateljem se ispituju ključni aspekti upravljanja javnim nabavkama. On se usredsređuje na transparentnost aranžmana, uz naglasak na otvorenost i konkurentnost postupaka, praćenje rezultata javnih nabavki i pristup mehanizmima za rešavanje po žalbama i zaštitu prava. Ovaj pokazatelj se odnosi na centralni nivo vlasti, a vremenski okvir obuhvata poslednju završenu fiskalnu godinu (2019. fiskalnu godinu).

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-24. Javne nabavke (M2)</b>	<b>A</b>
24.1. Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki	A
24.2. Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki	A
24.3. Pristup informacijama o javnim nabavkama	A
24.4. Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	B

Ključne institucije u sistemu javnih nabavki su Uprava za javne nabavke (UJN) i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (RKZPPJN). Narodna skupština Republike Srbije je 23. septembra 2019. usvojila novi Zakon o javnim nabavkama (ZJN) koji je stupio na snagu 1. januara 2020. i čija je primena počela 1. jula 2020. („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 91/2019). Stoga su podaci dati u ovom izveštaju iz 2019. godine, zasnovani na primeni prethodnog ZJN. Svi subjekti u javnom sektoru dužni su da primenjuju ZJN. To obuhvata sve subjekte na centralnom nivou vlasti, jedinice lokalne samouprave i javna preduzeća.

### 24.1. Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki

U skladu sa ZJN-om, Uprava za javne nabavke sprovodi monitoring nad primenom propisa o javnim nabavkama, učestvuje u izradi zakona i drugih propisa u oblasti javnih nabavki, daje mišljenja o primeni odredaba Zakona o javnim nabavkama i drugih propisa u oblasti javnih nabavki, pruža stručnu pomoć, upravlja Portalom javnih nabavki, itd.

Podaci o vrednosti javnih nabavki navedenih u dodeljenim ugovorima u odnosu na stvarnu realizovanu vrednost javne nabavke na osnovu izvršenja ugovora, UJN ne prati, s obzirom da praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavci nije u okviru nadležnosti Uprave već nadležnosti naručilaca. Međutim, dostupni su tačni i potpuni podaci i informacije za svaki ugovor o nabavci, predmet, vrednost i subjekat kome je ugovor dodeljen, za sve vrste metoda nabavke za robu, radove i usluge. U izveštajima DRI o reviziji finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja, uključujući i reviziju završnog računa, nisu utvrđeni problemi sa tačnošću i potpunosti navedenih podataka o javnim nabavkama. U tim izveštajima je potvrđeno da su baze podataka i evidencije o javnim nabavkama pozitivniji aspekti poštovanja propisa o javnim nabavkama, kao i da ove uslove poštuju svi obveznici primene ZJN, uključujući subjekte na centralnom nivou. Pored toga, članom 154 ZJN-a propisano je da MF vrši nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama.

<sup>109</sup> Podaci izneseni u (nacrtu) godišnjeg izveštaja za 2019. godinu Centralne jedinice za harmonizaciju mogu se proširiti i na druge delove javnog sektora, jer se brojevi koji se odnose na centralni nivo vlasti mogu raščlaniti uz razumnu količinu napora.

<sup>110</sup> Podaci su gotovo trostruki u poređenju sa onima koji su uzeti u obzir u poslednjoj PEFA oceni (2015).

Broj planiranih javnih nabavki u odnosu na broj javnih nabavki koje su završene dodelom ugovora o javnoj nabavci može se pratiti, a podaci su dostupni na portalu javnih nabavki. Pretraga se može izvršiti prema naručiocima, ugovornim vrednostima, itd.

**Na osnovu raspoloživih dokaza, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

## 24.2. Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki

Zakon o javnim nabavkama predviđa sledeće postupke javnih nabavki:

- otvoreni postupak;
- restriktivni postupak;
- konkurentni postupak sa pregovaranjem;
- konkurentni dijalog;
- pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva;
- partnerstvo za inovacije;
- pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva.

Po pravilu, naručilac dodeljuje ugovore u otvorenim ili ograničenim postupcima, a takođe može dodeliti ugovore u drugim postupcima javnih nabavki ako su ispunjeni uslovi regulisani ovim zakonom, sa izuzetkom pregovaračkog postupka sa objavljivanjem javnog poziva. Po pravilu, naručilac vrši dodelu ugovora u otvorenom postupku, restriktivnom postupku, pregovaračkom postupku sa objavljivanjem javnog poziva ili konkurentnom dijalogu, a može da vrši i u drugim postupcima javne nabavke ako su za to ispunjeni uslovi propisani ovim zakonom, izuzev u konkurentnom postupku sa pregovaranjem (stav 3, član 51). Nabavke sprovedene primenom otvorenog postupka činile su 84,10% ukupne vrednosti nabavki u 2019. godini.

Zakonom o javnim nabavkama se definišu iznosi na koje se ZJN ne primenjuje: nabavke dobara, čija je procenjena vrednost manja od 1.000.000 dinara i nabavke radova čija je procenjena vrednost manja od 3.000.000 dinara. Član 28 definiše obavezu primene ZJN na svaku aktivnosti čija je procenjena vrednost jednaka ili veća od pragova navedenih u članu 27. Nabavke male vrednosti čine 9,10% ukupnih nabavki.

**Tabela 24.1. Javne nabavke prema vrsti i vrednosti nabavke (2019.)**

Vrsta nabavke	Ukupna vrednost nabavke (u 000 evra)	Procenat ukupnog iznosa
Otvoreni postupak	3.152.270	84,10
Nabavke male vrednosti	340.437	9,10
Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva (direktno ugovaranje), uključujući i hitne nabavke*	121.005	3,25
Druge metode, uključujući i pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva	132.543	3,55
<b>Ukupne javne nabavke</b>	<b>3.746.255</b>	<b>100</b>

\*Hitne nabavke iznose 22.689.557 evra.

Izvor: UJN.

**Na osnovu raspoloživih dokaza, ocena za ovu dimenziju je A.**

## 24.3. Pristup informacijama o javnim nabavkama

Javni pristup informacijama o nabavkama putem internet stranice UJN je besplatan. Internet stranica UJN objavljuje sve podzakonske akte, kao i sve godišnje i polugodišnje izveštaje o javnim nabavkama u Srbiji. Portal za nabavke, kojim upravlja UJN, objavljuje obaveštenja o nabavkama i dodeli ugovora.

**Tabela 24.2. Ključne informacije o nabavkama koje su javno dostupne**

Element/ Zahtev	Ispunjeno (Da/Ne)	Dokaz/komentar
(1) Pravni i regulatorni okvir za postupak javne nabavke	Da	Svi pravni akti i podzakonski propisi dostupni su besplatno na internet stranici UJN.
(2) Državni planovi javnih nabavki	Da	Svi planovi nabavki objavljeni su na portalu UJN.
(3) Mogućnosti za učestvovanje u postupcima nabavki	Da	Javni pozivi objavljuju se na portalu UJN.
(4) Dodeljeni ugovori (svrha, dobavljač i vrednost)	Da	Sklopljeni ugovori objavljuju se na portalu UJN.
(5) Podaci o zaštiti prava ponuđača	Da	Objavljuje se na internet stranici RKZPPJN.
(6) Godišnji statistički podaci o javnim nabavkama	Da	Objavljuje se na portalu UJN.

Svih šest zahteva je ispunjeno. U izveštajima DRI o reviziji finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja, uključujući i reviziju završnog računa, nisu utvrđeni problemi sa tačnošću i potpunosti podataka o ovih šest elemenata. Ovi podaci se odnose na sve obveznike primene ZJN (uključujući subjekte na centralnom nivou), a DRI ne navodi da postoje ikakvi izuzeci.

**Na osnovu raspoloživih dokaza, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

#### 24.4. Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (RKZPPJN) je centralna institucija zadužena za zaštitu prava i pravne lekove u postupcima javnih nabavki u Srbiji. Ova institucija odlučuje po zahtevima ekonomskih operatera za zaštitu njihovih prava i mora da donese odluku o svim navodima podnosioca zahteva, kao i po službenoj dužnosti o povredama za koje podnosioci zahteva nisu upoznati, ali koje utiču na odluke ugovarača u postupcima javnih nabavki. RKZPPJN je nezavisno specijalizovano telo za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki sa statusom pravnog lica i odgovara Narodnoj skupštini Srbije. Zakonom o javnim nabavkama propisano je da Komisija godišnje izveštaje o radu podnosi Narodnoj skupštini do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu, kao i da ti izveštaji moraju da sadrže informacije iz ZJN-a.

**Tabela 24.3. Organ koji odlučuje po žalbama**

Element/ Zahtevi	Ispunjeno (Da/Ne)
(1) Nije ni na koji način uključen u transakcije vezane za javne nabavke, niti u postupak koji rezultira donošenjem odluke o dodeli ugovora	Da
(2) Ne naplaćuje takse koje sprečavaju pristup postupku zainteresovanim akterima	Ne
(3) Sledi jasno definisane i javno dostupne procedure za podnošenje žalbi i rešavanje po njima	Da
(4) Ima ovlašćenja da obustavi postupak javne nabavke	Da
(5) Donosi odluke u rokovima utvrđenim pravilima/propisima	Ne
(6) Donosi odluke koje su obavezujuće za sve strane (bez diranja u pravo naknadnog pokretanja spora pred eksternim višim organom)	Da

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki odlučuje o zahtevima za zaštitu prava u roku od 20 dana od dana prijema redovnog zahteva za zaštitu prava, a najkasnije 30 dana od dana podnošenja redovnog zahteva za zaštitu prava. Ako Republička komisija pre donošenja odluke zatraži od naručioca, podnosioca zahteva, drugih strana u postupku ili treće strane za dodatna dokumenta, podatke, objašnjenja ili mišljenja, rok za donošenje odluke počinje da teče od dana kada je primio pomenute dokumente, podatke, objašnjenja ili mišljenja. Izuzetno, u opravdanim situacijama ovaj rok za donošenje odluke može se produžiti za 15 dana, a o tome se obaveštavaju i naručilac i podnosilac zahteva i navode razlozi za ovo produženje. Pismena odluka Republičke komisije dostavlja se naručiocu, podnosiocu zahteva i izabranom ponuđaču u roku od pet dana od dana donošenja odluke.

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je u 2019. godini donela 872 odluke o zahtevima za zaštitu prava, što je u apsolutnom broju manje nego u periodu 2015-2018, ali je slično proseku iz prethodnih godina kada se u obzir uzme broj primljenih zahteva. Slično tome, u 2019. godini su delimično ili u potpunosti poništeni postupci u 453 predmeta (51,9% svih odluka), što je manje u poređenju sa periodom od 2015. do 2017. i nešto više nego u 2018. Republička komisija kontrolisala je sprovođenje svih svojih odluka kojima je naložila delimično ili potpuno poništavanje postupaka javnih nabavki.

**Tabela 24.4. Zahtevi za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki**

Godina	Ukupan broj primljenih zahteva za zaštitu prava	Ukupan broj rešenih zahteva za zaštitu prava	Ukupan broj usvojenih zahteva za zaštitu prava	Ukupan broj usvojenih u odnosu na ukupan broj rešenih zahteva za zaštitu prava (u procentima)	Ukupan broj rešenih u odnosu na ukupan broj primljenih zahteva za zaštitu prava (u procentima)
2015.	2.012	1.912	1.196	62,55	95,03
2016.	1.202	1.399	800	57,18	116,39
2017.	1.135	1.127	676	59,98	99,30
2018.	1.027	1.094	536	48,99	106,52
2019.	866	872	453	51,95	100,69
<b>Ukupno</b>	<b>6.242*</b>	<b>6.404*</b>	<b>3.661</b>	<b>57,17</b>	<b>102,60</b>

\* Broj rešenih zahteva za 2016, 2018. i 2019. godinu veći JE od broja primljenih zahteva zato što su pojedini rešeni zahtevi/predmeti preneti iz prethodnih godina.

Izvor: RKZPPJN

Zahtevi iz kriterijuma (1) su ispunjeni, kao i iz tri dodatna kriterijuma. **Na osnovu raspoloživih dokaza, ocena za ovu dimenzije je „B“.**

## PI-25. Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate

Ovim pokazateljem se meri efikasnost opštih internih kontrola za rashode koji se ne odnose na plate. Konkretno kontrole rashoda po osnovu plata u javnom sektoru razmatraju se u okviru pokazatelja PI-23. Pokazatelj se odnosi na centralni nivo vlasti, a vremenski okvir je u trenutku ocenjivanja. Analizom u daljem tekstu nisu obuhvaćene prakse koje se odnose na rashode vanbudžetskih subjekata na nivou centralne vlasti, koji se smatraju beznačajnim budući da iznose manje od 4 odsto ukupnih rashoda centralnog nivoa.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-25. Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate (M2)</b>	<b>A</b>
25.1. Razdvajanje zaduženja	A
25.2. Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda	A
25.3. Poštovanje propisa i procedura plaćanja	A

Zakon o budžetskom sistemu uspostavlja neophodne elemente za javne interne kontrole. Internu kontrolu nad troškovima koji nisu zarade vrše i Uprava za trezor, pojedinačni budžetski korisnici, OOSO i pojedinačni korisnici sredstava OOSO.

Na nivou ISIB-a kojim upravlja Uprava za trezor, postoji robustan okvir kontrole nad transakcijama kako u fazi unosa obaveza, tako i u fazi plaćanja. Pokrivenost kontrola integrisanih u ISIB aplikaciju uključuje prihode/rashode, prihode/rashode iz sopstvenih izvora i primljene donacije/ izdatke DBK-a, kao i transfere izvršene iz budžeta budžetskih korisnika na centralnom nivou. Što se tiče transfera iz budžeta lokalnih samouprava i sopstvenih prihoda/rashoda IBK-a ili projektnih zajmova, oni se ne izvršavaju putem ISIB sistema.

Da bi se ojačala decentralizovana kontrola na nivou potrošačkih jedinica, temeljna pravna osnova za finansijsko upravljanje i kontrolu (FUK) definisana je u Zakonu o budžetskom sistemu.<sup>111</sup> Odredbe se odnose na sve „korisnike javnih sredstava“ (uključujući subjekte na centralnom nivou). Glavna odgovornost leži na rukovodiocima ovih subjekata koji koriste javna sredstva, a koji su dužni da uvedu, održavaju i unapređuju sistem finansijskog upravljanja i kontrole u svojim organizacijama kako bi se obezbedila pravilnost, usklađenost, transparentnost i vrednost za novac. Podzakonska akta o finansijskom upravljanju i kontroli<sup>112</sup> utvrđuju konkretne odgovornosti rukovodilaca i detaljno razrađuju pet elemenata COSO Okvira, kao što se predlaže u Smernicama za internu kontrolu u javnom sektoru INTOSAI-a.

### 25.1. Razdvajanje zaduženja

U pogledu razdvajanja zaduženja u ISIB-u kojim upravlja Uprava za trezor, odgovornosti su jasno utvrđene u Pravilniku o sistemu izvršenja budžeta. Generalno se razlikuju dve faze u svakoj transakciji izvedenoj preko ISIB-a: priprema i autorizacija.<sup>113</sup> Za unošenje i odobrenje preuzetih obaveza u ISIB-u, zaduženja su podeljena između finansijske službe, službenika zaduženog za pripremu, službenika zaduženog za odobravanje i službenika za pripremu, verifikaciju i odobrenje pri budžetskom korisniku i Upravi za trezor.<sup>114</sup> Za unošenje i odobrenje zahteva za plaćanje u ISIB-u, zaduženja su isto tako podeljena između finansijske službe, službenika zaduženog za pripremu i službenika zaduženog za odobravanje pri budžetskom korisniku i Upravi za trezor.<sup>115</sup>

Obaveza razdvajanja dužnosti na isti način važi i za preostale subjekte na centralnom nivou (OOSO, korisnici sredstava OOSO i vanbudžetski subjekti) koji su u obavezi da primenjuju okvir FUK. Obavezna razdvojenost dužnosti

**Na osnovu raspoloživih informacija, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### 25.2. Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda

Rukovodioci pojedinačnih DBK/IBK, OOSO i korisnika sredstava OOSO odgovorni su za preuzimanje obaveza, njihovu verifikaciju i popunjavanje naloga za plaćanje (tj. za uredno izvršenje budžeta). Eks ante kontrola nad preuzimanjem obaveza se shodno tome vrši na nivou pojedinačnih korisnika javnih sredstava. Zakonska je odgovornost ovih subjekata da koriste budžetske aroprijacije do iznosa aroprijacije za datu godinu, što se kontroliše putem ISIB-a u trenutku kada se nove obaveze registruju tako što se iznos godišnje aroprijacije (umanjene za sva plaćanja izvršena i obaveze registrovane do tog trenutka) umanjuje za iznos te obaveze.<sup>116</sup> Pored toga, zahtevi za plaćanjima koje podnesu DBK/IBK moraju da ostanu u granicama mesečne kvote (tj. maksimalnog iznosa do kojeg mogu da se izvrše

---

<sup>111</sup> Član 51b Zakona o budžetskom sistemu. S jedne strane, postoji jedinstvena aroprijacija (godišnja), koja predstavlja ukupna raspoloživa sredstva. S druge strane, postoje kvote (mesečne), kao deo raspoložive aroprijacije koja predstavlja maksimalni iznos rashoda za dati period.

<sup>112</sup> Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru, član 10 i 11.

<sup>113</sup> Član 12 Pravilnika o sistemu izvršenja budžeta.

<sup>114</sup> Narativni opis procesa nadležnosti i aktivnosti dostupan je u Pravilniku o sistemu izvršenja budžeta, Prilog 4.

<sup>115</sup> Narativni opis procesa nadležnosti i aktivnosti dostupan je u Pravilniku o sistemu izvršenja budžeta, Prilog 5.

<sup>116</sup> Član 54 Zakona o budžetskom sistemu. Višegodišnje obaveze za kapitalne rashode mora da odobri Vlada/upravni odbor OOSO (za finansiranje iz budžeta odnosno od prihoda od doprinosa za obavezno osiguranje) i one moraju biti usklađene sa pregledom kapitalnih rashoda navedenim u budžetu/finansijskom planu OOSO (stavovi 2 i 3). Odobrenje sa višim nivoo takođe je potrebno za višegodišnje ugovore (stav 6). Ova ograničenja se ne odnose na operacije upravljanja javnim dugom i obaveze po osnovu međunarodnih sporazuma (stav 5), a dodatni izuzeci su propisani kada je reč o subvencijama za ulaganja u industriju i poljoprivredu (stavovi 8 i 11).

isplate) koju odobrava Uprava za trezor na osnovu plana izvršenja budžeta koji je podneo DBK/IBK (videti i PI-21).<sup>117</sup>

U praksi je moguće da korisnici javnih sredstava preuzimaju obaveze u okviru odobrenih budžetskih aroprijacija, ali da ih ne mogu izvršiti prema naknadno utvrđenim kvotama (videti PI-21). U takvim slučajevima, DBK se mogu prijaviti za promenu kvote. Ako Uprava za trezor, vođena projekcijama prihoda i primitaka i likvidnošću budžeta, odluči da nije moguće promeniti kvotu, može doći do kašnjenja u plaćanju već preuzetih obaveza.

Na nivou Uprave za trezor, kontrole nad registracijom i odobravanjem već preuzetih obaveza i plaćanjem centralizovane su i integrisane u ISIB. U praksi, automatizovane kontrolne aplikacije efikasno sprečavaju budžetske korisnike koji koriste ISIB da registruju za plaćanje bilo koju obavezu koja premašuje raspoloživa izdvajanja i gornju granicu troškova utvrđenu u mesečnoj kvoti, bez obzira na vrstu izdataka. Odobrenje MF potrebno je za višegodišnje kapitalne i tekuće obaveze. Pravila se primenjuju jedinstveno za sve vrste troškova.

Kada je reč o zdravstvenim ustanovama, koje su najznačajnija kategorija korisnika javnih sredstava izvan centralnog nivoa države, obaveze za rashode koji se finansiraju iz doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje (plate i tekući troškovi) moraju da ostanu unutar specifikacije troškova i godišnjih ugovora koje ove ustanove potpisuju sa RFZO-om, a moguće razlike moraju biti obrazložene. Kapitalne rashode koji se finansiraju iz republičkog budžeta (uključujući i višegodišnje ugovore) mora unapred da odobri Ministarstvo zdravlja. U 2019, sistem za kontrolu obaveza i plaćanja unapređen je uvođenjem centralizovanih javnih nabavki za određene kategorije robe i usluga.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### 25.3. Poštovanje propisa i procedura plaćanja

Postupci kontrole nad plaćanjima detaljno su navedeni u Pravilniku o sistemu izvršenja budžeta. Stvarne kontrole su integrisane u ISIB. Sve platne transakcije moraju biti pripremljene i izvršene u ISIB-u. Zahtev za plaćanje može se generisati samo za prethodno registrovane obaveze. Pre nego što se bilo koja obaveza plati, pravni osnov i iznos preuzete obaveze, koji potiču iz originalne računovodstvene dokumentacije, moraju se potvrditi pismenim putem. U izuzetnim slučajevima, za koje je potrebno prethodno odobrenje, ISIB može automatski generisati pretpostavljenu obavezu iz zahteva za plaćanje.

Iako nisu dati precizni statistički podaci po pitanju procenta plaćanja izvršenih u skladu sa redovnim pravilima i procedurama, Uprava za trezor prijavila je vrlo retke slučajeve izuzetaka, koji su svi unapred opravdani i odobreni. DRI nije izrazila zabrinutost vezanu za postupke kontrole plaćanja za transakcije izvršene preko ISIB-a.

Izvan ISIB-a, korisnici sredstava RFZO-a dostavljaju zahteve za plaćanja sa podračuna koji su deo KRT-a kojim upravlja Uprava za trezor. Prema pravilima, plaćanja se odobravaju na osnovu fakture koju odobri RFZO i informacije Fonda o prenosu sredstava kako bi se potvrdila njihova dostupnost

**Na osnovu ove analize i dokaza za korisnike budžetskih sredstava na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

---

<sup>117</sup> Član 53 Zakona o budžetskom sistemu.



## PI-26. Interna revizija

Ovim pokazateljem se mere standardi i procedure koje primenjuje interna revizija na nivou centralnog nivoa vlasti. Za dimenzije 26.1 i 26.2 vremenski okvir je u trenutku ocenjivanja, za dimenziju 26.3 to je poslednja završena fiskalna godina, a za 26.4 to je izveštaj revizije izdat u poslednje tri godine.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena sadašnje PEFA-e
<b>PI-26. Interna revizija (M1)</b>	<b>B+</b>
26.1. Obuhvat interne revizije	A
26.2. Priroda revizije i standarda koji se primenjuju	A
26.3. Vršenje interne revizije i izveštavanje	B
26.4. Odgovor na internu reviziju	B

Funkcionalna i organizaciona nezavisnost interne revizije (IR) sadržana je kao jedan od principa u Zakonu o budžetskom sistemu i njegova nadležnost uključuje procenu sistema finansijskog upravljanja i kontrole, što podrazumeva reviziju svih funkcija i procesa u poslovanju subjekta. Odgovornost za uspostavljanje preduslova za funkcionisanje interne revizije leži na rukovodiocu institucije, dok Centralna jedinica za harmonizaciju Ministarstva finansija propisuje zakonodavni i metodološki okvir, podržava i nadgleda sprovođenje. Glavni podzakonski akt koji reguliše uspostavljanje organizacije interne revizije u javnom sektoru je Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije<sup>118</sup> (Pravilnik o internoj reviziji). Svi interni revizori u javnom sektoru su pohađali i završili obuku za stručno usavršavanje koje organizuje i sprovodi Centralna jedinica za harmonizaciju. Programi obuhvataju nastavu u učionici, kao i praktičnu obuku na radnom mestu.

U dogovoru sa MF, procena se zasniva na uzorku od 11 organa centralnog nivoa vlasti, od čega su 9 DBK, a 2 OOSO, koji su najveće institucije po ostvarenim prihodima i izvršenim rashodima.<sup>119</sup> Do trenutka procene, oko 75% sistematizovanih radnih mesta u uzorkovanim organizacijama bilo je popunjeno, a Centralna jedinica za harmonizaciju je izvestila da su obučeni i sertifikovani interni revizori javnog sektora u uzorku iznosili 86%. Narativ se odnosi na opšta zapažanja o praksi interne revizije u drugim organima centralnog nivoa vlasti, ali ona su predstavljena samo u informativne svrhe i nisu uzeta u obzir u bodovanju dimenzija. Uzorak je predstavljen u tabeli u daljem tekstu.

**Tabela 26.1: PEFA 2020, uzorak institucija na centralnom nivou, po relevantnosti**

Institucija	Budžetirano za 2019.				Postoji jedinica za IR
	Rashodi <sup>1</sup>	%	Prihodi <sup>2</sup>	%	
1. MF (isključujući transfere JLS i OOSO)	841.676.229.000	--	--	--	Da
2. Uprava carina	6.732.664.000		1.779.548.000 .000	86,60	Da
3. Poreska uprava	9.985.499.000				Da
4. Uprava za trezor	4.126.716.000	--	--	--	Da
5. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	211.491.288.000	--	--	--	Da
6. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	134.328.522.000	--	---	--	Da
7. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	103.633.309.000	--	--	--	Da
8. Ministarstvo odbrane	103.088.585.000	--	--	--	Da
9. Ministarstvo unutrašnjih poslova	89.067.408.000	--	--	--	Da

<sup>118</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 99/11 i 106/2013.

<sup>119</sup> Nijedna vanbudžetska jedinica nije obuhvaćena uzorkom uzevši u obzir njihov značaj u odnosu na ukupni iznos prihoda i rashoda centralnog nivoa države.

<b>Ukupno budžetskih korisnika na centralnom nivou vlasti za 2019. god. (PI-1 planirani budžet budžetskih korisnika na centralnom nivou vlasti, PI-19 ukupni naplaćeni prihodi na centralnom nivou vlasti)</b>	<b>1.269.091.337.000</b>	<b>84,37</b>	<b>2.054.796.000.000</b>	<b>86,60</b>	
10. Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje	668.140.626.000	68,58	Glavni prihodi OOSO su oni koje naplaćuje i kojima upravlja Poreska uprava		Da
11. Republički fond za zdravstveno osiguranje	273.900.000.000	28,11			Da
<b>Ukupno za 2019. godinu, budžet OOSO (zbir 4 institucije)<sup>3</sup></b>	<b>974.145.626.000</b>	<b>96,69</b>			

Izvor: MF, CJH.

<sup>1</sup>Podaci o izvršenju za 2019. godinu nisu bili raspoloživi u trenutku sprovođenja ove ocene.

<sup>2</sup>Uključujući sve prihode od poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, koji se koriste za finansiranje rada OOSO, dakle jedini materijalni iznos za sve institucije u uzorku. Vidi PI-19 za više detalja.

<sup>3</sup>Obuhvata i finansijske planove Nacionalne službe za zapošljavanje (RSD 26.705.000.000).

Izvor: MF, Centralna jedinica za harmonizaciju

## 26.1. Obuhvat interne revizije

Pravilnikom o internoj reviziji predviđa se da svi DBK imaju obavezu da osnuju nezavisnu organizacionu jedinicu za internu reviziju. Ostali subjekti mogu koristiti jedan od ostalih odobrenih modaliteta za uspostavljanje funkcije interne revizije prema važećim podzakonskim aktima. Prema podacima dobijenim od CJH, nisu svi DBK na nivou centralnog nivoa vlasti uspostavili jedinicu za internu reviziju i broj internih revizora ne odgovara u potpunosti rizicima, kompleksnosti operacija i količini sredstava za koju su odgovorni.<sup>120</sup> To nije bio slučaj sa subjektima u uzorku u kojima je popunjeno gotovo 75% sistematizovanih radnih mesta interne revizije.

Svi korisnici javnih sredstava obuhvaćeni uzorkom uspostavili su funkcije za internu reviziju, što ukazuje na to da svi prihodi i rashodi u okviru uzorka podležu internoj reviziji. Kao što je prikazano u tabeli 26.1, ovi korisnici ostvaruju gotovo sve prihode i rashode centralnog nivoa vlasti (86,60 odnosno 84,37 odsto). Prema dostavljenim informacijama, obuhvat planiranih rashoda centralnog nivoa vlasti internom revizijom je 87% kod budžetskih korisnika na centralnom nivou vlasti i 100% kod OOSO.<sup>121</sup>

**Obuhvat prihoda i rashoda na uzorku iznosi približno 100 odsto prihoda i rashoda, te se za ovu dimenziju dodeljuje ocena „A“.**

## 26.2. Priroda revizije i standarda koji se primenjuju

Interni revizori javnog sektora su obavezni i obučeni da prate međunarodno priznati okvir međunarodne profesionalne prakse (IPPF) Instituta internih revizora (IIA). Priručnik za unutrašnju reviziju koji je izdala Centralna jedinica za harmonizaciju pri MF uključuje ove standarde i odražava dobru međunarodnu praksu. U uzorku, 86% internih revizora čine sertifikovani interni revizori javnog sektora u skladu sa nacionalnom šemom obuke i sertifikacije koju održava Centralna jedinica za harmonizaciju. Metodološka uputstva i obuka koju pruža CJH doprinose povećanju nivoa svesti o adekvatnosti i delotvornosti interne kontrole umesto puke kontrole nad pojedinačnim transakcijama.

Podzakonska akta<sup>122</sup> predviđaju sveobuhvatan program osiguranja kvaliteta, koji uključuje internu i eksternu procenu kvaliteta. Ovi uslovi su uneti u metodološke smernice koje donosi CJH a njihova ispunjenost se prati na godišnjem nivou putem informacija koje samostalno saopštavaju korisnici javnih sredstava koji su uspostavili funkciju IR (uključujući one obuhvaćene uzorkom). Centralna

<sup>120</sup> Deset od 27 obaveznih jedinica interne revizije pri budžetskim korisnicima na centralnom nivou vlasti imaju ne manje od 3 interna revizora.

<sup>121</sup> Centralna jedinica za harmonizaciju, Godišnji izveštaj za 2019, Tabela 3.

<sup>122</sup> Član 19 Pravilnika o internoj reviziji.

jedinica za harmonizaciju prati rad IR kroz godišnje izveštaje koje dostavljaju jedinice za internu reviziju i jednom godišnje analizira rad IR na uzorku od 6 do 7 jedinica za internu reviziju, a institucije iz uzorka su (usled svog značaja) bile prve podvrgnute ovoj analizi 2017. godine. Konačno, jedna sveobuhvatna nezavisna eksterna procena kvaliteta jedinica za internu reviziju u ministarstvima na centralnom nivou vlasti koja se bave upravljanjem fondovima EU (koja su najveća po značaju) realizovana je 2017. godine.

**Tabela 26.2. Postojanje interne ocene kvaliteta**

Institucija	Sopstvena interna ocena u 2019.	
1. MF (isključujući transfere JLS i OOSO)	Da	
2. Uprava carina	Da	
3. Poreska uprava	Da	
4. Uprava za trezor	Da	
5. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	Da	
6. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja		Ne
7. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture		Ne
8. Ministarstvo odbrane	Da	
9. Ministarstvo unutrašnjih poslova	Da	
10. Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje	Da	
11. Republički fond za zdravstveno osiguranje	Da	

Izvor: MF, CJH na osnovu odgovora samih institucija na godišnji upitnik o IR za fiskalnu godinu 2019.

**Na osnovu analize raspoloživih informacija, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### 26.3. Vršenje interne revizije i izveštavanje

Priručnik za unutrašnju reviziju predstavlja smernice za interne revizore, koji su u obavezi da pripreme strateške i godišnje planove revizije zasnovane na riziku koje naknadno odobrava najviše rukovodstvo njihovih organizacija. U uzorku, jedinice za internu reviziju su u 2019. godini uspele da završe skoro 85% revizija (100/118) utvrđenih u pojedinačnim godišnjim planovima revizije njihovih organizacija. Šire gledano, stopa implementacije planiranih revizija za sve subjekte na centralnom nivou je slična i iznosi 85,59% (202/236).

**Tabela 26.3. Revizije planirane i sprovedene u fiskalnoj godini 2019.**

Institucija	Procenat realizacije	
1. MF (isključujući transfere JLS i OOSO)	7/7	100 odsto
2. Uprava carina	19/16	84,21 odsto
3. Poreska uprava	5/5	100 odsto
4. Uprava za trezor	2/2	100 odsto
5. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	20/13	65 odsto
6. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	6/2*	33 odsto
7. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	5/3	60 odsto
8. Ministarstvo odbrane	5/5	100 odsto
9. Ministarstvo unutrašnjih poslova	13/11	84,62 odsto
10. Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje	21/21	100 odsto
11. Republički fond za zdravstveno osiguranje	15/15	100 odsto
<b>Ukupno sve institucije</b>	<b>118/100</b>	<b>84,75 odsto</b>

Izvor: Tim za sprovođenje procene na osnovu podataka MF i CJH.

\* Zbog fluktuacije zaposlenih.

Interni revizori podnose izveštaje direktno rukovodiocu korisnika javnih sredstava u kojem posluju. Izveštaji se po pravilu izdaju nakon svake okončane revizije za sve subjekte. Izveštaj o reviziji sadrži sažetak, opseg i ciljeve revizije, nalaze, zaključke i preporuke, kao i komentare subjekta revizije. Prema decentralizovanom modelu koji je na snazi u RS, MF i DRI nisu imenovani primaoci izveštaja interne

revizije, jer se izveštaj smatra internim aktom odgovarajuće institucije.<sup>123</sup> Umesto toga, pojedinačna jedinica za reviziju čini izveštaje dostupnim DRI na zahtev.

Ministarstvo finansija izvršava svoju odgovornost nadgledanja aktivnosti internih revizora javnog sektora putem godišnjih izveštaja jedinica za unutrašnju reviziju koji se dostavljaju Centralnoj jedinici za harmonizaciju i pregleda kvaliteta na uzorku institucija. Ove informacije, zajedno sa informacijama koje godišnje dostavljaju jedinice za internu reviziju, detaljno se analiziraju i služe kao osnova za izradu konsolidovanog godišnjeg izveštaja Centralne jedinice za harmonizaciju o statusu PIFC koji pokriva oblast finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije, a koji Ministar finansija prosleđuje Vladi.

**Shodno tome, ocena za ovu dimenziju je B.**

## 26.4. Odgovor na internu reviziju

Godišnji izveštaji koje Centralnoj jedinici za harmonizaciju podnose pojedinačne jedinice za internu reviziju pokazuju da rukovodstvo različitih korisnika javnih sredstava preduzimaju pravovremene mere kako bi prihvatili preporuke interne revizije. U okviru uzorka, prijavljena prosečna stopa primene preporuka bila je u poslednje tri godine blizu 75%. To je nešto više u poređenju sa svim subjektima na centralnom nivou, gde je bilo primenjeno oko 71% preporuka u proseku u istom periodu.<sup>124</sup> Svi značajniji korisnici javnih sredstava obuhvaćeni uzorkom reagovali na preporuke interne revizije u roku od 12 meseci, ali procenti koje navode pojedinačne institucije ukazuju na delimični odgovor rukovodstva u celini.

**Tabela 26.4. Procenat preporuka revizije sprovedenih od fiskalne godine 2017. do 2019.**

Institucija	FG 2019 (preneto)*	FG 2018	FG 2017	2017-2019
1. MF (isključujući transfere JLS i OOSO)	77% (31%)	80%	64%	--
2. Uprava carina	100%	0%	100%	--
3. Poreska uprava	48% (52%)	26% (74%) **	65% (34%) **	--
4. Uprava za trezor	100%	100%	n/a	--
5. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	46% (53%)	33%	65%	--
6. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	0% (55%)	n/a	67%	--
7. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	86% (14%)	0%	100%	--
8. Ministarstvo odbrane	69% (31%)	100%	97%	--
9. Ministarstvo unutrašnjih poslova	35% (51%)	93%	87%	--
10. Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje	90% (3%)	97%	85%	--
11. Republički fond za zdravstveno osiguranje	81% (19%)	71%	95%	--
Prosek svih institucija	> 85%	> 50%	> 80%	73,34%

Izvor: Tim za sprovođenje procene na osnovu podataka MF i CJH.

\* Počevši od FG 2019, statistički podaci su dezagregirani kako bi se registrovale prenete preporuke (čiji rok za realizaciju nije istekao)

\*\* Dezagregirani podaci o prenetim preporukama navedeni su za potrebe ocene PEFA.

**Na osnovu dostavljenih informacija, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

<sup>123</sup> Zakon ne propisuje obavezu dostavljanja ovih izveštaja MF i DRI.

<sup>124</sup> Prosek je smanjen usled rezultata iz 2018. godine kada je stopa implementacije preporuka na uzorku i za celokupan sektor centralnog nivoa vlasti iznosio 51% odnosno 58%.

## STUB 6: Računovodstvo i izveštavanje

**Šta se meri Stubom 6?** Tačne i pouzdane evidencije se čuvaju, a informacije se pripremaju i dele u odgovarajuće vreme kako bi se zadovoljile potrebe za donošenjem odluka, upravljanjem i izveštavanjem.

### Ukupan učinak: ključne prednosti i nedostaci

Izveštaji o izvršenju budžeta u toku godine se izrađuju kvartalno, sa izuzetkom prvog kvartala. Izveštaji uključuju informacije o prihodima i rashodima, i nema materijalne zabrinutosti zbog tačnosti podataka, ali obaveze nisu uključene. Izveštaji su predstavljeni u skladu sa ekonomskom klasifikacijom a agregatni podaci samo su delimično uporedivi sa pregledom predstavljenim u formatu budžeta. Obe ove prakse umanjuju korisnost zvaničnih prijavljenih informacija za analizu kretanja potrošnje. Napominjemo, međutim, da je većina informacija dostupna u informacionim sistemima Uprave za trezor i da se iz njih može dobiti na zahtev.

Godišnji finansijski izveštaji budžetskih korisnika na centralnom nivou (završni račun), pored prihoda i rashoda sadrže i informacije o finansijskoj i nefinansijskoj imovini i obavezama, garancijama i javnom dugu. Format finansijskih izveštaja je u potpunosti uporediv sa odobrenim budžetom. Finansijski izveštaji se pripremaju u skladu sa nacionalnim propisima, ali finansijski izveštaji ne sadrže informacije o korišćenim računovodstvenim standardima. Primena MSRJS na gotovinskoj osnovi propisana je zakonom, ali ta primena je indirektna zbog određenih odstupanja ugrađenih u nacionalne propise. Nacrt Zakona o završnom računu podnosi se vladi u roku od šest meseci nakon kraja godine, a u tom trenutku finansijski izveštaji postaju dostupni eksternim revizorima.

Postoje procedure u vezi sa redovnim usaglašavanjem bankovnih računa, a računi se usaglašavaju na dnevnom nivou. Integritet finansijskih podataka je stabilan i propisane su i primenjene odgovarajuće kontrole u pogledu pristupa i evidentiranja podataka u ISIB-u.

### PI-27. Integritet finansijskih podataka

Ovim pokazateljem se ocenjuje mera u kojoj se bankovni računi trezora, privremeni računi i računi akontacionih plaćanja redovno usaglašavaju i na koji način se postojećim procesima pruža podrška integritetu finansijskih podataka. Obuhvat su budžetski korisnici na centralnom nivou države a posmatrani period je trenutak sprovođenja procene, odnosno, za dimenzije od 27.1. do 27.3., prethodna fiskalna godina.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-27.Integritet finansijskih podataka (M2)</b>	<b>A</b>
27.1. Usaglašavanje računa	B
27.2. Privremeni računi	Nije primenjivo
27.3. Računi akontacionih plaćanja	A
27.4. Procesi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka	A

Srbija ima konsolidovani račun trezora (KRT) u dinarima, kojim upravlja Uprava za trezor. Račun sistema konsolidovanog računa trezora vodi se kod Narodne banke Srbije. KRT obuhvata sve račune DBK i IBK Republike Srbije, sa izuzetkom deviznih računa u komercijalnim bankama i Narodnoj banci Srbije (uglavnom za projektne zajmove koje finansiraju međunarodne finansijske institucije). Iako je predviđeno zakonodavstvom, KRT u stranoj valuti još uvek nije uspostavljen. Jedini državni računi

kojima ne upravlja Uprava za trezor su devizni računi koji se vode ili u Narodnoj banci Srbije ili u komercijalnim bankama i koji se mogu otvoriti samo uz odobrenje ministra finansija.

Glavnom knjigom trezora (GKT) upravlja Uprava za trezor. Zakonom je propisano da se evidencije u GKT evidentiraju u skladu sa Kontnim okvirom i na nivou budžetske klasifikacije i da obuhvataju transakcije i poslovne promene, uključujući rashode i prihode, kao i promene i bilans imovine, obaveza i kapitala.<sup>125</sup>

### 27.1. Usaglašavanje računa

Uprava za trezor generiše dnevne izvode o izvršenim transakcijama na kraju svakog dana za račune kojima upravlja Trezor i stavlja ih na raspolaganje korisnicima. Ovi izvodi se mogu koristiti za usaglašavanje sa pomoćnom evidencijom korisnika. Nema zvanično prijavljenih značajnih nerešenih razlika između ovih evidencija.

DBK koji su korisnici računa kod komercijalnih banaka i NBS<sup>126</sup>su obavezni da Trezoru podnose mesečne izveštaje o tokovima gotovine na tim računima.<sup>127</sup>Trezor unosi informacije o izvršenju sa deviznog računa u GKT na osnovu tih izveštaja. Trezor zahteva da se završni bilans izveštaja podudara sa iznosom na izvodu banke, što podrazumeva prethodno usaglašavanje između korisnika računa i banke. U svojim revizijama DBK/IBK koji su korisnici deviznih računa, DRI nije pokrenula nijedno pitanje blagovremenosti usaglašavanja. Usaglašavanja se vrše u roku od 4 nedelje od završetka perioda.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

### 27.2. Privremeni računi

Uprava za trezor navodi da ne postoje privremeni računi države.

**Na osnovu raspoloživih informacija, ocena za ovu dimenziju je „Nije primenjivo“.**

### 27.3. Računi akontacionih plaćanja

Jedina vrsta akontacionih plaćanja koja se prijavljuje je akontacija koja se dodeljuje pojedinim zaposlenima za poslovna putovanja. Ova akontaciona plaćanja za putovanje se isplaćuju na nivou DBK/IBK i evidentiraju se u njihovim pomoćnim knjigama i moraju biti opravdana u roku od 48 sati nakon završetka putovanja, uz vraćanje neiskorišćenog iznosa. Stvarni putni troškovi se naknadno evidentiraju u GKT. Nije naveden nijedan račun akontacionih plaćanja.

**Na osnovu raspoloživih informacija, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

---

<sup>125</sup> Član 11 ZoBS-a.

<sup>126</sup> Za sebe i sve IBK koji su korisnici sredstava.

<sup>127</sup> Ovi izveštaji se generišu iz evidencije o prilivima i odlivima zajma koje pripremaju jedinice za implementaciju projekata kod DBK/IBK, a uz koje mora, između ostalog, biti priložen i izvod iz banke.

## 27.4. Procesi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka

Postoje jasne procedure integrisane u SAP softver koji se koristi za GKT. U sistemu je ugrađena stroga hijerarhija pristupa koja ograničava svaki neovlašćeni pristup. Sistem generiše sveobuhvatan revizorski trag aktivnosti korisnika.

U Upravi za trezor postoji operativni tim koji uključuje predstavnike više sektora koji su zaduženi za proveru integriteta finansijskih podataka. Doslednost podataka kontroliše se svakodnevno. Ostali postupci kontrole uključuju verifikaciju da li su svi potrebni podaci dostupni u sistemu i validaciju podataka kako bi se osiguralo da su podaci validni, funkcionalni, razumni i sigurni.

**Stoga, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

## PI-28. Budžetski izveštaji u toku godine

Ovim pokazateljem se ocenjuje sveobuhvatnost, tačnost i ažurnost informacija o izvršenju budžeta. Budžetski izveštaji koji se izrađuju u toku godine moraju biti usklađeni sa obuhvatom i klasifikacijom budžeta kako bi se omogućilo praćenje realizacije budžeta i, prema potrebi, pravovremeno sprovođenje korektivnih mera. Obuhvat analize su budžetski korisnici na centralnom nivou, a opseg je 2019. godina, poslednja završena FG.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-28. Budžetski izveštaji u toku godine (M1)</b>	<b>C+</b>
28.1. Obuhvat i uporedivost izveštaja	B
28.2. Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine	C
28.3. Tačnost budžetskih izveštaja u toku godine	B

Svi izveštaji o izvršenju budžeta u toku godine su na gotovinskoj osnovi. U praksi je moguće razlikovati tri kategorije izveštaja o izvršenju budžeta u toku godine:

- ad hok izveštaji (dnevni, nedeljni, mesečni) koje generiše Uprava za trezor, bez zakonski određenog primaoca
- izveštaji DBK (uključujući obuhvat njihovih povezanih IBK) i organizacija za obavezno socijalno osiguranje, koji se dostavljaju Upravi za trezor u roku od 20 dana od završetka odgovarajućeg kvartala
- Izveštaji MF o izvršenju budžeta u toku budžetske godine koji se podnose vladi i Narodnoj skupštini<sup>128</sup> 15 dana nakon završetka drugog i trećeg kvartala.<sup>129</sup>

Analiza opisuje sve izveštaje o izvršenju budžeta u toku godine. Ocena za pokazatelj dodeljuje se za izveštaje o izvršenju budžeta u toku godine koje je zvanično izradila Vlada u svrhu donošenja odluka. Glavni atributi prakse izveštavanja u toku godine sažeti su u sledećoj tabeli:

<sup>128</sup> Članovi 7 i 93 ZoBS-a.

<sup>129</sup> Član 76 ZoBS-a. Izveštavanje za prvi kvartal nije obavezno u skladu sa zakonom.

**Tabela 28.1: Predstavljanje izveštaja o izvršenju budžeta u toku godine – Odgovornosti i rokovi**

Odgovorna institucija	Primalac	Izveštaj	Period izveštavanja	Zakonski rok	U skladu sa klasifikacijom u usvojenom budžetu (Da/Ne)
Uprava za trezor	Nije navedeno	Kumulativno izvršenje budžeta, po potrebi.	Ad hok	Nije propisan.	Da.
DBK OOSO	MF, Uprava za trezor	Kvartalno kumulativno izvršenje budžeta (konsolidovano po	Kvartalno.	20 dana nakon završetka perioda.	Da, na nivou kategorija rashoda u skladu sa Kontnim okvirom.
MF	Vlada  Narodna skupština	Šestomesečno kumulativno izvršenje budžeta.	Šest meseci.	15 dana nakon završetka perioda izveštavanja.	Ne, samo zbirni iznosi u skladu sa ekonomskom klasifikacijom.
		Devetomesečno kumulativno izvršenje budžeta.	Devet meseci.		

Izvor: PEFA tim za procenu, septembar 2020. godine

### 28.1. Obuhvat i uporedivost izveštaja

Što se tiče ad hok izveštaja koje generiše Uprava za trezor, ISIB može da generiše izveštaje o izvršenju budžeta za bilo koje određene parametre i za bilo koji potreban vremenski period. Podaci su razvrstani prema izvorima sredstava, administrativnim, funkcionalnim, ekonomskim i pod-analitičkim i programskim klasifikacijama i predstavljaju izvršenje budžeta u odnosu na aproprijaciju i preostali bilans, uzimajući u obzir registrovane obaveze i neizvršena plaćanja.

Kvartalni izveštaji DBK i OOSO podnose se u standardnom formatu propisanom podzakonskim aktom koji zahteva informacije o iznosu planiranih i realizovanih prihoda i primanja, izvorima finansiranja, iznosu odobrenih aproprijacija i izvršenim rashodima i troškovima, sa podacima razvrstanim prema Kontnom okviru.

Kada je reč o budžetskom izveštavanju MF u toku godine (vidi tabelu iznad), dosledno se izveštava o usvojenom budžetu i izvršenju tokom godine samo prema ekonomskoj klasifikaciji. Izveštaji uključuju objedinjene informacije o izvršenju prihoda i rashoda, koje su predstavljene u istom formatu kao i član 1 usvojenog godišnjeg Zakona o budžetu. Zakon o budžetskom sistemu zahteva da ovi izveštaji sadrže informacije o neusklađenosti između usvojenog budžeta i izvršenja, sa obrazloženjem značajnih odstupanja (iako ovaj poslednji zahtev nije prisutan u izveštajima za 2019. godinu).

Nedostatak razloženih podataka u različitim vrstama klasifikacije u vladinim godišnjim izveštajima može ograničiti nadzor i ometati identifikaciju situacija kojima će možda biti potrebne korektivne mere. Procena objektivne usklađenosti i adekvatne upotrebe javnih sredstava je takođe ograničena, čak iako su izveštaji pripremljeni koristeći strukturu i cifre budžeta.

**Na osnovu raspoloživih informacija, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

### 28.2. Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine

IBK su dužni da svojim nadležnim DBK podnose kvartalne izveštaje o izvršenju budžeta u roku od 10 dana od završetka perioda. DBK usklađuju ove izveštaje sa podacima sadržanim u glavnoj knjizi trezora i njihovim evidencijama, objedinjuju podatke i dostavljaju ih MF u roku od 20 dana od završetka



kvartala. Konsolidovani periodični izveštaji treba da budu praćeni obrazloženjem svih značajnih odstupanja.<sup>130</sup> Slični zahtevi za izveštavanje u toku godine postoje za OOSO, od kojih se zahteva da podnose izveštaje Upravi za trezor u roku od 20 dana od završetka kvartala.<sup>131</sup> Nisu pronađeni dokazi o postojanju sistematski ili ponavljajućih kašnjenja u dostavljanju izveštaja u toku godine u propisanim rokovima.

Iako se izveštaji MF o izvršenju budžeta u toku godine, koji se podnose vladi i Narodnoj skupštini<sup>132</sup> objavljuju 15 dana nakon završetka drugog i trećeg kvartala, takav izveštaj se ne izrađuje za prvi kvartal. Vlada je 2019. godine ispoštovala zakonske rokove za podnošenje šestomesečnih i devetomesečnih izveštaja o izvršenju budžeta Narodnoj skupštini.

**Na osnovu ove analize i dokaza na kojima se ona zasniva, ocena za ovu dimenziju je „C“.**

### 28.3. Tačnost budžetskih izveštaja u toku godine

Iz perspektive tačnosti podataka o izvršenju prihoda i rashoda do danas u izveštajima MF u toku godine nema dokaza koji ukazuju na to da podaci u glavnoj knjizi trezora sadrže netačnosti ili propuste (pogledajte takođe PI-27 iznad). Rashodi se evidentiraju u ISIB-u Uprave za trezor za sve registrovane obaveze (ali ne nužno i za sve preuzete obaveze budžetskih korisnika na centralnom nivou, i to zbog mogućeg kašnjenja u izveštavanju o svim preuzetim obavezama i zato što registrovane obaveze naknadno mogu biti izmenjene) i plaćanja. Samo informacije o plaćanjima se unose u izveštaje koji su razmatrani radi ocenjivanja ovog pokazatelja.

**Na osnovu raspoloživih informacija, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

### PI-29. Godišnji finansijski izveštaji

Ovim pokazateljem se ocenjuje u kojoj su meri godišnji finansijski izveštaji potpuni, pravovremeni i usklađeni sa opšteprihvaćenim računovodstvenim načelima i standardima, što je od presudnog značaja za odgovornost i transparentnost sistema UJF. Obuhvat procene su budžetski korisnici na centralnom nivou, a opseg je 2019. godina, poslednja završena FG, za dimenzije 29.1 i 29.2 i poslednje tri završene FG za dimenziju 29.3.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-29. Godišnji finansijski izveštaji (M1)</b>	<b>D+</b>
29.1. Sveobuhvatnost godišnjih finansijskih izveštaja	B
29.2. Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju	C
29.3. Računovodstveni standardi	D

Uredba o budžetskom računovodstvu utvrđuje gotovinsku osnovu kao osnovu budžetskog računovodstva i zahteva pripremu finansijskih izveštaja u skladu sa principima gotovinske osnove Međunarodnih računovodstvenih standarda javnog sektora (MRSJS).<sup>133</sup>

Pravilnik o načinu pripreme, sastavljanja i podnošenja finansijskih izveštaja korisnika budžetskih sredstava, korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i budžetskih fondova

<sup>130</sup> Član 8 Uredbe o budžetskom računovodstvu.

<sup>131</sup> U ovom slučaju, Republički fond za zdravstveno osiguranje podnosi konsolidovani izveštaj zasnovan na kvartalnim periodičnim izveštajima koje korisnici njegovih sredstava šalju u roku od 10 dana od završetka kvartala.

<sup>132</sup> Članovi 7 i 93 ZoBS-a.

<sup>133</sup> Član 5 Uredbe o budžetskom računovodstvu.

razlikuje četiri vrste finansijskih izveštaja: (i) završni račun,<sup>134</sup> (ii) godišnje finansijske izveštaje, (iii) periodične finansijske izveštaje i (iv) konsolidovane godišnje i konsolidovane periodične izveštaje. Završni račun uključuje kompletni bilans stanja, gde zahtevi premašuju zahteve za računovodstvo na gotovinskoj osnovi. Standardizovane obrasce za izveštavanje koriste budžet Republike Srbije, OOSO i budžeti lokalnih samouprava.<sup>135</sup>

Finansijske informacije za pripremu finansijskih izveštaja sadržane su u glavnoj knjizi trezora (videti PI-27). Trebalo bi da sadrži računovodstvene evidencije za svakog DBK i IBK i OOSO.<sup>136</sup> DBK i IBK koji ne vode svoje poslovanje kroz sopstveni račun, vode samo pomoćne knjige i evidencije.<sup>137</sup> Oni podnose finansijske izveštaje na Obrascu 1 – Bilans stanja i Obrascu 5 – Izveštaj o izvršenju budžeta koji se nalaze u Pravilniku. Podaci u glavnoj knjizi trezora sadrže podatke iz glavnih knjiga DBK i IBK, na osnovu periodičnih izveštaja i završnih računa.<sup>138</sup>

MF priprema finansijske izveštaje za javne račune budžetskih korisnika na centralnom nivou države u vidu Predloga Zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije. Vlada je odgovorna za podnošenje predloga zakona Narodnoj skupštini, prema kalendaru utvrđenom Zakonom o budžetskom sistemu.<sup>139</sup>

Konsolidovani izveštaj Republike Srbije je konsolidovani izveštaj Završnog računa budžeta Republike Srbije, završnih računa OOSO, završnog računa RFZO, završnih računa budžeta autonomnih pokrajina, završnih računa budžeta opština i konsolidovanih računa gradova i Grada Beograda. Konsolidovani izveštaj se ne ocenjuje u okviru ovog PI koji je usredsređen na budžetske korisnike na centralnom nivou.

### 29.1. Sveobuhvatnost godišnjih finansijskih izveštaja

Godišnji finansijski izveštaji budžeta Republike Srbije zasnivaju se na konsolidovanim finansijskim podacima iz GKT i podacima iz završnih računa DBK i organizacija za obavezno socijalno osiguranje. Završni računi DBK i organizacija za obavezno socijalno osiguranje sa svoje strane predstavljaju konsolidovane finansijske izveštaje koji sadrže podatke iz sopstvenih knjigovodstvenih evidencija i podatke iz izveštaja završnih računa njihovih odgovarajućih IBK.<sup>140</sup>

Zakonska sadržina Javnog završnog računa Republike uključuje: (i) godišnji finansijski izveštaj o izvršenju budžeta, sa napomenama i obrazloženjima; (ii) godišnji finansijski izveštaj organizacija za obavezno socijalno osiguranje i godišnji konsolidovani finansijski izveštaj Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i (iii) izveštaj eksterne revizije. Godišnji finansijski izveštaji moraju biti u skladu sa sadržajem i klasifikacijom budžeta, a finansijski rezultati u njemu moraju biti utvrđeni u skladu sa MSRS na gotovinskoj osnovi.<sup>141</sup>

---

<sup>134</sup> Na pet propisanih obrazaca: 1) Bilans stanja; 2) Bilans prihoda i rashoda; 3) Izveštaj o kapitalnim izdacima i primanjima; 4) Izveštaj o novčanim tokovima i 5) Izveštaj o izvršenju budžeta.

<sup>135</sup> Ovaj zahtev takođe je predviđen za sve DBK koji vode sopstvenu glavnu knjigu (tj. vode svoje račune). U praksi trenutno ne postoje takvi DBK jer su svi obuhvaćeni GKT kojom upravlja Trezor.

<sup>136</sup> Član 11 Uredbe o budžetskom računovodstvu.

<sup>137</sup> Član 12 Uredbe o budžetskom računovodstvu.

<sup>138</sup> Član 12 Uredbe o budžetskom računovodstvu.

<sup>139</sup> Član 78 ZoBS-a.

<sup>140</sup> Član 6 Uredbe o budžetskom računovodstvu.

<sup>141</sup> Član 79 ZoBS-a.

**Tabela 29.1: Konsolidovani finansijski izveštaji budžetskih korisnika na centralnom nivou**

Finansijski izveštaj	Sadržaj godišnjeg finansijskog izveštaja (Y/N):			Izveštaj o usaglašenim novčanim tokovima (Da/Ne)
	Rashodi i prihodi prema klasifikaciji predstavljenoj u predlogu budžeta	Finansijska i nefinansijska imovina i obaveze	Garancije i dugoročne obaveze	
Završni račun budžeta Republike	Da	Da*	Da	Da

\* Iako su predstavljene kao deo Bilansa stanja, informacije o nefinansijskoj imovini smatraju se delimičnim (vidi PI-12).

Izvor: PEFA tim za procenu na osnovu finansijskih izveštaja budžetskih korisnika na centralnom nivou za 2018. godinu (finansijski izveštaji za 2019. godinu nisu bili dostupni u vreme sprovođenja procene)

**Na osnovu raspoloživih dokaza, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

## 29.2. Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju

Kalendar finansijskog izveštavanja na nivou Republike definisan je članom 78 Zakona o budžetskom sistemu i precizira rokove prikazane u tabeli ispod.

**Tabela 29.2: Kalendar finansijskog izveštavanja za centralni nivo države**

Datum	Datum godišnjeg izveštaja podnetog na eksternu reviziju
28. februar	IBK sredstava budžeta Republike Srbije pripremaju godišnji finansijski izveštaj za prethodnu budžetsku godinu i podnose ga nadležnim DBK budžeta Republike Srbije. Korisnici sredstava Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje pripremaju godišnji finansijski izveštaj za prethodnu budžetsku godinu i podnose ga Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje.
	Drugi korisnici javnih sredstava koji su uključeni u sistem KRT osnovani od strane Republike pripremaju godišnji finansijski izveštaj za prethodnu budžetsku godinu i podnose ga nadležnom državnom organu Republike Srbije.
31. mart	DBK budžeta Republike Srbije pripremaju godišnji izveštaj i podnose ga Upravi za trezor a DBK budžeta Republike Srbije koji u svojoj nadležnosti imaju IBK budžeta Republike Srbije kontrolišu, sravnjuju podatke iz njihovih godišnjih izveštaja o izvršenju budžeta i sastavljaju konsolidovani godišnji izveštaj o izvršenju budžeta koji podnose Upravi za trezor.
30. april	OOSO donose odluke o svojim završnim računima, usvajaju izveštaje o izvršenju finansijskih planova i podnose ih Upravi za trezor. Republički fond za zdravstveno osiguranje kontroliše, sravnjuje podatke iz godišnjih izveštaja o izvršenju finansijskog plana, koji podnosi Upravi za trezor.
20. jun	Ministarstvo priprema nacrt zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije i zajedno sa odlukama o završnim računima organizacija za obavezno socijalno osiguranje dostavlja Vladi.
15. jul	Vlada dostavlja Narodnoj skupštini predlog zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije i odluke o završnim računima organizacija za obavezno socijalno osiguranje.
1. oktobar	Ministarstvo finansija sastavlja godišnji konsolidovani izveštaj Republike Srbije* i dostavlja ga Vladi.
1. novembar	Vlada dostavlja Narodnoj skupštini konsolidovani izveštaj Republike Srbije, radi informisanja.

Izvor: PEFA tim za procenu, na osnovu važećeg zakonskog okvira.

\* Ovaj izveštaj je prvi put objavljen fiskalne godine 2018.

DBK/IBK i OOSO poštuju kalendar finansijskog izveštavanja naveden u primarnom zakonodavstvu i podnose svoje finansijske izveštaje Upravi za trezor na konsolidaciju. DRI može da pristupi finansijskim izveštajima pojedinačnih budžetskih korisnika za potrebe revizije od 31. marta nadalje. Podnošenje finansijskog izveštaja za 2019. godinu je odloženo zbog pandemije kovida-19 i tačan datum nije mogao da bude utvrđen. Prethodnih godina (2017. i 2018.) su finansijski izveštaji za budžetske korisnike na centralnom nivou države dosledno podnošeni na reviziju u zakonski propisanim rokovima (tj. u roku od 7 meseci od kraja perioda).

**U skladu sa Priručnikom za sprovođenje procene PEFA, ocena za ovu dimenziju je „C“ i odnosi se na prakse primenjene u 2018.**

### 29.3. Računovodstveni standardi

Prema Uredbi o primeni Međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (MRSJS), zvanično propisani računovodstveni standardi za DBK i IBK, korisnike sredstava OOSO i budžetskih fondova Republike su MSRJS na gotovinskoj osnovi.

Međutim, s obzirom da postoje podzakonski akti koje donosi Ministarstvo finansija koji pripisuju specifične računovodstvene politike i obrazac izveštavanja, implikacija je da je primena MSRJS i dalje indirektna (tj. primenjuje se u granicama nametnutim nacionalnim okvirom). DRI je potvrdila da je računovodstvo koje se koristi za potrebe finansijskog izveštavanja u skladu sa nacionalnim računovodstvenim okvirom.

Finansijski izveštaji predstavljeni su u doslednom formatu tokom poslednje tri godine na obrascima propisanim Pravilnikom o načinu pripreme, sastavljanja i podnošenja finansijskih izveštaja korisnika budžetskih sredstava, korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i budžetskih fondova. Poštujući ovaj Pravilnik, finansijski izveštaji ne otkrivaju računovodstvene standarde koji se koriste jer propisani obrasci ovog pravilnika ne predviđaju da računovodstveni standardi treba da budu objavljeni.

**Na osnovu raspoloživih informacija, ocena za ovu dimenziju je „D“.**

## STUB 7: Eksterni nadzor i revizija

**Šta se meri Stubom 7?** Javne finansije se nezavisno preispituju i postoji eksterno praćenje sprovođenja preporuka za poboljšanje od strane izvršne vlasti.

### Ukupan učinak: ključne prednosti i nedostaci

Eksternu reviziju i nadzor u Republici Srbiji vrše DRI i Narodna skupština. DRI je finansijski i organizaciono nezavisna, odgovara direktno Skupštini, a takođe je operativna i ima neophodna prava za potpuno izvršavanje svoje ustavne i zakonske dužnosti. Uprkos ograničenim resursima, DRI godišnje sprovodi širok spektar revizija finansijskih izveštaja, revizija pravilnosti poslovanja i revizija svrsishodnosti poslovanja. Metodologije se stalno usavršavaju kako bi se dalje uskladile sa revidiranim INTOSAI ISSAI okvirom. Izveštaji o reviziji završnog računa budžeta (finansijski izveštaji budžetskih korisnika na centralnom nivou) i završnog računa OOSO dosledno se dostavljaju u roku od 6 meseci nakon što DRI dobije finansijske izveštaje (u 2018. je bilo potrebno kraće vreme, odnosno između 3 i 5 meseci). Efektivan sistem za praćenje preporuka revizije od strane revidiranih subjekata predviđen je u zakonodavstvu i poštuje se u praksi. U 2019, DRI je revidirala konsolidovani završni račun Republike Srbije (koji je po prvi put izrađen 2018).

Mada postoje poseban skupštinski pododbor specijalizovan za nadzor revizorskih izveštaja (uspostavljen 2015. godine) i formalne procedure za razmatranje i postupanje po revizorskim izveštajima (uspostavljenim 2017. godine), Narodna skupština nije donela zaključke kojima se osnažuje obaveza sprovođenja preporuka DRI. Praksa održavanja slušanja sa izvršnom vlašću u Narodnoj skupštini razvijala se u periodu koji je predmet ocene.

Analiza ključnih prednosti i nedostataka ukazuje da su stvoreni neophodni preduslovi za povećanu efikasnost zakonodavnog nadzora nad javnim finansijama. Narodna skupština i DRI su dalje institucionalizovale relevantne funkcije za odgovarajuće izvršavanje svojih nadležnosti i operacionalizovale su svoje interakcije kroz dodatne postupke. Pored zakonskih revizija, planiranje revizije zasnovano na riziku omogućava DRI da određuje prioritete među svojih 11,000 potencijalnih subjekata revizije. Nedostatak adekvatnog kancelarijskog prostora i dalje negativno utiče na kapacitete DRI. Slušanja o reviziji mogla bi da budu sistematičnija (u skladu sa kriterijumima PEFA) i da se koriste za polaganje računa vlade o sistemskim pitanjima utvrđenim u izveštajima DRI.

### PI-30. Eksterna revizija

Ovim pokazateljem se ispituju osobine eksterne revizije. Obuhvat ovog pokazatelja je centralni nivo države, dok opseg čine prethodne tri završene godine za dimenzije 30.1, 30.2 i 30.3, dok se dimenzija 30.4 analizira u trenutku sprovođenja procene.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-30. Eksterna revizija (M1)</b>	<b>B+</b>
30.1. Obuhvat revizije i standardi	A
30.2. Podnošenje izveštaja revizije zakonodavnoj vlasti	B
30.3. Odgovor na izveštaje eksterne revizije	A
30.4. Nezavisnost Državne revizorske institucije	A

Postoji sveobuhvatan ustavni i zakonodavni okvir koji reguliše funkcionisanje Državne revizorske institucije Srbije kao vrhovne revizorske institucije. Ustav identifikuje DRI kao najviši nacionalni revizorski organ, koji je nezavisan i odgovoran samo Narodnoj skupštini,<sup>142</sup> koja imenuje i razrešava rukovodstvo DRI u skladu sa članom 19 Zakona o DRI. Ustav takođe dodeljuje DRI odgovornost za reviziju izvršenja svih budžeta.<sup>143</sup> ZoBS naglašava ovaj aranžman propisujući da je DRI nadležna za reviziju završnog računa budžeta Republike Srbije i završnih računa organizacija za obavezno socijalno osiguranje,<sup>144</sup> zbog čega su to zapravo zakonom propisane revizije.

Obim posla, nadležnosti, organizacija i način rada DRI definisani su Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji i Poslovníkom o radu same institucije. Zakon o DRI pruža dovoljno široke nadležnosti DRI da vrši finansijske revizije, reviziju regularnosti i reviziju svrsishodnosti državnih i EU fondova. Dalja standardizacija revizorske prakse i povećanje efikasnosti očekuju se 2021. godine nakon uvođenja integrisanog softvera za upravljanje revizijom.

U vreme procene, razvoj DRI Srbije bio je vođen njenim Strateškim planom za period 2019-2023. DRI je u velikoj meri reorganizovana imenovanjem novog vrhovnog revizora 2018. godine. Srpska DRI aktivno učestvuje u regionalnim i međunarodnim razvojnim inicijativama. Prva stručna revizija bila je u toku u isto vreme kada i PEFA procena, tako da njeni rezultati nisu mogli da se koriste za potvrđivanje procene učinka u nastavku.

### 30.1. Obuhvat revizije i standardi

Prema zakonskim nadležnostima,<sup>145</sup> DRI vrši reviziju svih javnih fondova širokog spektra subjekata u javnom sektoru, uključujući DBK i IBK, OOSO, javna preduzeća, jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, Narodne banke Srbije i svih drugih korisnika javnih sredstava (revizorski univerzum sa oko 11,000 potencijalnih subjekata revizije).

DRI vrši revizije finansijskih izveštaja, revizije pravilnosti poslovanja i revizije svrsishodnosti poslovanja (vidi takođe PI-8.4 o reviziji svrsishodnosti). Ove revizije se mogu kombinovati. Revizorski zadatak odnosi se na prihode i rashode u skladu sa propisima o budžetskom sistemu, finansijskim izveštajima, finansijskim transakcijama, proračunima, analizama i drugim evidencijama i informacijama revidiranih subjekata.<sup>146</sup> DRI kao deo svoje revizije takođe ispituje sisteme finansijskog upravljanja i kontrole, sisteme interne kontrole i interne revizije. Značajna pitanja navode se u svakom pojedinačnom izveštaju o reviziji. Pored toga, u godišnjem izveštaju DRI navode se i razmatraju pitanja od sistemskog značaja za sistem UJF u celini.

Kao članica INTOSAI, DRI sprovodi standarde ISSAI i ne postoje nacionalni standardi revizije. DRI navodi da su njene metodologije postepeno ažurirane kako bi se uskladile sa nivoom IV ISSAI. Ažurirane

<sup>142</sup> Ustav Republike Srbije, član 96.

<sup>143</sup> Ustav Republike Srbije, član 92. U skladu sa istim članom, DRI je dužna da vrši reviziju završnih računa JLS u skladu sa Zakonom o DRI.

<sup>144</sup> Član 92 ZoBS-a.

<sup>145</sup> Zakon o DRI, član 10.

<sup>146</sup> Godišnji izveštaj o radu DRI, 2013.

metodologije uključuju: Priručnik za finansijsku reviziju (2019), Priručnik za reviziju pravilnosti (2018) i Priručnik za reviziju svrsishodnosti (2019) i Smernice za reviziju informacionih sistema. Metodološka uputstva DRI nisu javno dostupna.

U pogledu obuhvata, strateško planiranje revizije rukovodi se višestrukim faktorima rizika (jedan od njih je značajnost revidiranih transakcija). Stvarni obuhvat glavnih subjekata na centralnom nivou (korisnika republičkog budžeta i OOSO)<sup>147</sup> nalazima revizije o finansijskim izveštajima (revizije finansijskih izveštaja) tokom tri analizirane godine prikazan je u tabeli u daljem tekstu.

**Tabela 30.1: Obuhvat revizijom finansijskih izveštaja centralnog nivoa**

Godina	Finansijski izveštaji za FG	Obuhvat završnog računa korisnika republičkog budžeta				Obuhvat završnog računa OOSO			
		Ras.	Pri.	Imo.	Obav.	Ras.	Pri.	Imo.	Obav.
2017	FG 2016	100 odsto				100 odsto			
2018	FG 2017	100 odsto				100 odsto			
2019	FG 2018	100 odsto				100 odsto			

Izvor: DRI.

**S obzirom na navedeni obuhvat, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### 30.2. Podnošenje izveštaja revizije zakonodavnoj vlasti

Zakon propisuje sledeći opseg izveštavanja DRI prema Narodnoj skupštini.<sup>148</sup>

- Godišnji izveštaj o radu
- Posebni izveštaji u toku godine
- Izveštaj o reviziji završnog računa budžeta Republike Srbije, završnog računa finansijskih planova OOSO i konsolidovanih finansijskih izveštaja Republike.

Revizorski izveštaji za prošlogodišnje finansijske izveštaje iz pojedinačnih revizorskih angažmana podnose se Narodnoj skupštini tokom cele godine (kada su završeni). Kao rezultat ciklične prirode eksterne revizije, broj podnetih pojedinačnih revizorskih izveštaja dostiže vrhunac u drugoj polovini godine (naročito u novembru), u roku od 12 meseci nakon završetka perioda obuhvaćenog finansijskim izveštajima. DRI podnosi Narodnoj skupštini veći deo svojih revizorskih izveštaja o reviziji pojedinačnih subjekata u roku od šest meseci od prijema finansijskih izveštaja na reviziju.

Zakon o DRI ne propisuje rok u kojem DRI treba da podnese izveštaj o reviziji završnog računa budžeta Republike Srbije. Zakonom je predviđeno da DRI podnosi izveštaj Narodnoj skupštini o reviziji završnog računa u procesu usvajanja predloga Zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije.<sup>149</sup> U praksi, DRI podnosi izveštaj o reviziji završnog računa budžeta Republike u decembru, u roku od šest meseci od njegovog prijema i u roku od 12 meseci nakon završetka perioda obuhvaćenog finansijskim izveštajima.

<sup>147</sup> Kao i na drugim mestima, rashodi vanbudžetskih subjekata iznose manje od 10 odsto i ne smatraju se značajnim za ocenu ove dimenzije.

<sup>148</sup> Zakon o DRI, član 43.

<sup>149</sup> Zakon o DRI, članovi 44-47.

**Tabela 30.2: Dinamika podnošenja izveštaja o reviziji zakonodavnoj vlasti za finansijske izveštaje centralnog nivoa države**

Godina	Izveštaj za FG	Datumi prijema finansijskog izveštaja u DRI				Datum podnošenja izveštaja o finansijskoj reviziji zakonodavnoj vlasti				Meseci od prijema do podnošenja			
2017.	FG 2016.	18. jul 2017.				29. decembar 2017.				5,5			
2018.	FG 2017.	18. jun 2018.				17. decembar 2018.				6			
2019.	FG 2018.	20. jun 2019.				25. septembar 2019.				3			
Godina	Izveštaj za FG	Datumi kada DRI dobija finansijske izveštaje				Datum podnošenja izveštaja o finansijskoj reviziji zakonodavnoj vlasti				Meseci od prijema do podnošenja			
		PIO	RFZO	NSZ	SOVO	PIO	RFZO	NSZ	SOVO	PIO	RFZO	NSZ	SOVO
2017.	FG 2016.	19. 5. 2017.	6. 6. 2017.	16. 5. 2017.	26. 5. 2017.	11. 12. 2017.	13. 12. 2017.	13. 12. 2017.	11. 12. 2017.	>7	>7	7	>7
2018.	FG 2017.	7. 6. 2018.	19. 6. 2018.	2. 7. 2018.	23. 5. 2018.	29. 11. 2018.	30. 11. 2018.	28. 11. 2018.	20. 11. 2018.	5,5	5	5	5,5
2019.	FG 2018.	27. 4. 2019.	14. 7. 2019.	30. 4. 2019.	4. 4. 2019.	17. 7. 2019.	11. 7. 2019.	25. 7. 2019.	24. 7. 2019.	3	5	3	3

Izvor: DRI.

**Na osnovu raspoloživih informacija o praksama u periodu od 2017. do 2019. i progresivnim unapređenjima u pogledu potrebnog vremena tokom ocenjenih godina, ovoj dimenziji je dodeljena ocena „B“.**

### 30.3. Odgovor na izveštaje eksterne revizije

Procedura nakon revizije utvrđena je Zakonom o DRI i Poslovníkom o radu i ostaje nepromenjena u odnosu na poslednju procenu. Svi subjekti revizije imaju zakonsku obavezu da DRI dostave izveštaj o odgovoru sa vremenski ograničenim korektivnim radnjama koje će biti preduzete radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti ili nedostataka u roku od 30-90 dana od završetka revizije.<sup>150</sup> Rokovi su ispoštovani u praksi. Procedura predviđa da subjekti revizije nadgledaju sprovođenje svog plana i izveštavaju DRI u odgovarajućim intervalima sa dokazima o sprovođenju preporuka. Informacije o daljim aktivnostima subjekata revizije konsolidovane su na nivou institucije. DRI upravlja sveobuhvatnom bazom podataka o statusu primene preporuka izdatih izvršnoj vlasti (Registar preporuka za 2019. objavljen je 2020. godine).

DRI proverava verodostojnost svakog odazivnog izveštaja i odgovarajućih dokaza. Ako se za odazivni izveštaj i dokaze ne utvrdi da su autentični, Savet DRI može odlučiti da preduzme dalje mere u vezi sa odgovoru na reviziju, uključujući reviziju odazivnog izveštaja. DRI je tokom proteklih godina verifikovala odgovore rukovodstva kroz približno 20 revizija odazivnih izveštaja godišnje. Pregled odazivnih izveštaja uključuje dokumentovanu proveru dokaza koji potvrđuju korektivne mere preduzete radi sprovođenja preporuka revizije.

Za sve revizije sprovedene u poslednje tri završene fiskalne godine,<sup>151</sup> informacije o statusu primene preporuka iz odazivnih izveštaja rezimirane su u Godišnjem izveštaju o radu DRI. Od 2019. godine, svim odazivnih izveštajima – uparenim sa izveštajem nakon revizije, gde je to moguće – zainteresovane strane mogu da pristupe na veb stranici DRI. U slučaju da subjekti revizije ne postupe u skladu sa preporukama DRI, DRI može podneti prekršajne / krivične prijave ili pokrenuti postupak smene rukovodioca subjekta revizije koji nije postupio po preporukama.<sup>152</sup> Odazivni izveštaji nakon revizije završnog računa su verodostojni u poslednje tri završene fiskalne godine, sa primenom za završni račun budžetskih korisnika na centralnom nivou 20/25 (80%) preporuka iz Izveštaja o reviziji za FG 2017),

<sup>150</sup> Zakon o DRI, član 40.

<sup>151</sup> Obuhvaćen je nivo centralne vlasti, lokalne vlasti i javnih preduzeća.

<sup>152</sup> Na primer, osam takvih prijava je podneto za kršenje principa „dobre uprave“.



21/31 (68%) iz Izveštaja o reviziji za FG 2018 i 9/20 (45%) iz Izveštaja o reviziji za FG 2019. Za sve tri godine nijedna od preporuka nije prekoračila krajnji rok za primenu, a za sprovođenje preostalih preporuka je navedeno da je „u toku“.

**Na osnovu pratećih dokaza, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### 30.4. Nezavisnost Državne revizorske institucije

Zahtevi za pregled nezavisnosti DRI su predstavljeni u tabeli ispod.

**Tabela 30.2: Vreme podnošenja izveštaja o reviziji zakonodavnom telu za finansijske izveštaje centralnog nivoa vlasti**

Elementi/Zahtevi	Ispunjeno (Da/Ne)	Korišćeni dokazi/Komentari
1. DRI deluje nezavisno od izvršne vlasti u pogledu:		
- procedure za imenovanje i smenu rukovodioca DRI	Da	Procedure propisane Zakonom o DRI poštovane su u aprilu 2018. godine kada je imenovano novo rukovodstvo DRI. Do danas nije bilo slučajeva smenjivanja rukovodilaca DRI.
- planiranja revizorskih aktivnosti	Da	Savet odobrava (godišnji) Program revizije. Rukovodilac DRI odobrava (godišnji) Plan rada. Zahtevi ISSAI se primenjuju za planiranje pojedinačnih revizorskih angažmana.
- aranžmana za objavljivanje izveštaja	Da	Svi izveštaji o reviziji se objavljuju odmah po završetku revizije i dostupni su na veb stranici DRI.
- odobravanja i izvršenja budžeta DRI.	Da	Gotovo 90 procenata sredstava DRI obezbeđuje se kroz godišnji budžet. Pitanje finansijske nezavisnosti, sa odgovarajućim merama, definisano je u potcilju 3.1. Strateškog plana DRI. <sup>153</sup>
2. Ova nezavisnost je garantovana zakonom.	Da	Ustav, Zakon o DRI
3. DRI ima neograničen i blagovremen pristup svim evidencijama, dokumentaciji i informacijama za sve subjekte revizije.	Da	U praksi ne postoje ograničenja pristupa. Revizori su ovlašćeni da pristupe informacijama koje su regulisane Zakonom o poverljivosti podataka (2014.).

**Na osnovu analize ispunjenih zahteva, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### PI-31. Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije

Ovaj pokazatelj se usredsređuje na nadzor zakonodavne vlasti nad revidiranim finansijskim izveštajima centralnog nivoa države, uključujući i izveštaje pojedinačnih institucija, u meri u kojoj su one (i) zakonom obavezne da podnose izveštaje revizije zakonodavnoj vlasti ili (ii) je njihov matični organ ili osnivač dužan da odgovara na pitanja i preuzima radnje u njihovo ime. Obuhvat je centralni nivo države, a opseg uključuje poslednje tri završene fiskalne godine.

<sup>153</sup> Relevantni deo glasi: „Za svrhe potpune primene Limske i Meksičke deklaracije i pune nezavisnosti, neophodno je omogućiti da DRI ima poseban razdeo u državnom budžetu, koji bi sačuvao nezavisnost DRI kao nezavisnog državnog organa i koji bi odvojio DRI od drugih organa javne uprave i izvršne vlasti. Budući da je DRI u obavezi da predloži svog finansijskog plana, nakon dobijanja saglasnosti nadležnog odbora Narodne skupštine, dostavi Ministarstvu finansija, suštinski se otvara mogućnost uticanja izvršne vlasti na nezavisnost DRI. Najviši stepen finansijske nezavisnosti bio bi sadržan u pravu DRI da predlaže budžet direktno Narodnoj skupštini.“ Na ovom mestu se navode i odgovarajuće mere u PRUIF-u.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena
<b>PI-31. Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije (M2)</b>	<b>B+</b>
31.1. Dinamika razmatranja izveštaja revizije	A
31.2. Javna saslušanja o nalazima revizije	C
31.3. Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji	B
31.4. Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije	A

Postoje institucionalni i proceduralni preduslovi za efikasni parlamentarni nadzor nad izveštajima revizije. Zakon o DRI predviđa razmatranje izveštaja DRI od strane Narodne skupštine, a ove dužnosti obavljao je Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava (Odbor) u skladu sa nadležnostima definisanim Poslovnikom Narodne skupštine i Memorandumom o razumevanju iz 2015. godine koji su potpisali Narodna skupština i DRI. Pododbor za razmatranje izveštaja o obavljenim revizijama DRI (Pododbor) je formiran 2015. godine i sprovodi nadzor nad izveštajima o reviziji u skladu sa Smernicama za razmatranje izveštaja o obavljenim revizijama iz 2017. godine. Sekretarijat Odbora pruža tehničke usluge, dok je uspostavljanje posebnog ekspertskeg tima koji će imati savetodavnu ulogu članovima Odbora (predviđeno za 2019. godinu) odloženo na neodređeno vreme.

Izveštaji koje DRI dostavlja Narodnoj skupštini utvrđeni su Zakonom o DRI:

- godišnji izveštaj o radu DRI;
- posebni izveštaji u toku godine;
- izveštaji o reviziji završnog računa budžeta Republike, završnih računa finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i konsolidovanih finansijskih izveštaja Republike (član 43);
- izveštaji o revizijama subjekata revizije u nadležnosti skupština lokalnih vlasti dostavljaju se istovremeno skupštinama lokalnih vlasti i Narodnoj skupštini (član 44).

Uslovi za podnošenje drugih izveštaja o reviziji takođe su definisani Zakonom o DRI<sup>154</sup> i među njima su izveštaji u kojima se navodi „teži oblik kršenja obaveze dobrog poslovanja“ i oni o „hitnim pitanjima“, koje DRI dostavlja i pre podnošenja Godišnjeg izveštaja o radu DRI.<sup>155</sup> Narodna skupština konstatuje prijem revizorskih izveštaja i Godišnjeg izveštaja o radu DRI ali ih ne usvaja zvanično.

Interakcija Odbora sa rezultatima aktivnosti DRI definisana je u dve instance u Poslovniku o radu. Prvo je razmatranje i izveštavanje Odbora Narodne skupštine o izveštajima o reviziji DRI o sprovedenoj reviziji završnog računa.<sup>156</sup> Druga je razmatranje godišnjeg izveštaja o aktivnostima DRI i izveštavanje Narodne skupštine sa predlogom zaključaka/preporuka. Godišnji izveštaj o radu je relevantan za skupštinski nadzor, jer ističe glavne nalaze i preporuke revizije završnog računa. Narodna skupština treba da razmatra Godišnji izveštaj o radu DRI zajedno sa izveštajem koji priprema Odbor. Po završetku razmatranja, Narodna skupština odlučuje o predlogu zaključaka / preporuka većinom glasova.<sup>157</sup>

Od poslednje ocene PEFA održano je 10 sednica pododbora van sedišta, uz prisustvo predstavnika DRI. Održani su i druge zajedničke sednice sa predstavnicima DRI, predstavnicima međunarodnih organizacija i organizacija građanskog društva. Održane su i sednice sa predstavnicima DRI i MF o inicijativama za izmenu i dopunu zakonskog okvira, nakon kojih je doneto skoro 50 predloga za izmene i dopune zakonskog okvira.<sup>158</sup>

<sup>154</sup> Članovi 40 i 46 Zakona o DRI.

<sup>155</sup> Videti tačku 3 Smernica o razmatranju revizorskih izveštaja.

<sup>156</sup> Član 177 Poslovnika o radu.

<sup>157</sup> Članovi 238-241 Poslovnika o radu.

<sup>158</sup> Ukupno 27 izmena zakona i 21 izmena podzakonskih akata.

### 31.1. Dinamika razmatranja izveštaja revizije

Iako su proceduralni koraci za razmatranje izveštaja revizije od strane Odbora i Pododbora sadržani u Smernicama za 2017. godinu, nisu propisani zakonski rokovi za nadzor nad izveštajima revizije. U skladu sa Poslovníkom (član 177), izveštaj o reviziji Završnog računa razmatra se na plenarnom zasjedanju u okviru razmatranja predloga Zakona o završnom računu. Kako je u septembru 2019. Vlada podnela predloge zakona o završnim računima za godine od 2002. do 2018, u tabeli u daljem tekstu predstavljeni su dokazi o razmatranju odgovarajućih izveštaja o reviziji u roku od tri meseca.

**Tabela 31.1: Razmatranja izveštaja o reviziji završnog računa**

Godina	Izveštaj o reviziji	Datum razmatranja na Odboru	Prijem predloga Završnog računa	Datumi razmatranja na plenarnom zasjedanju	Vreme od prijema do razmatranja	Vreme od kraja izveštajnog perioda do razmatranja
2019.	Izveštaj o reviziji Završnog računa za fiskalnu godinu 2017.	30. maj 2019. <sup>1</sup> / 1. novembar 2019. <sup>2</sup>	Septembar 2019.	Razmatran 10. decembra 2019. u okviru rasprave o predlozima zakona o završnim računima za period od 2002. do 2018.	Manje od 3 meseca	24 meseca
	Izveštaj o reviziji Završnog računa za fiskalnu godinu 2018.	1. novembar 2019. <sup>2</sup>				12 meseci
2020.**	Izveštaj o reviziji Završnog računa za fiskalnu godinu 2019.	7. decembar 2020.**	Novembar 2020**	Razmatran 8. decembra 2020.**	Manje od mesec dana	Manje od 12 meseci

Izvor: Narodna skupština, Stručna služba Odbora za finansije, državni budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava

<sup>1</sup> Prvi put predstavljen u okviru izveštaja Sektora 1 DRI na 76. sednici Odbora.

<sup>2</sup> Predstavljen u okviru objedinjene prezentacije svih izveštaja o reviziji o završnim računima za period od 2002. do 2018. na 91. sednici Odbora.

\* Od kraja izveštajnog perioda zaključno sa završetkom rasprave o tom izveštaju o reviziji na plenarnom zasjedanju.

\*\* Izvan perioda za ocenjivanje i ne ulazi u kriterijume za ocenu.

Uzevši u obzir kašnjenje sa podnošenjem predloga zakona o završnim računima za prethodne godine, Odbor je bio u stanju da završi raspravu i predloži Skupštini u plenarnom zasjedanju da usvoji Zakone o završnim računima budžeta za 2017. i 2018. godinu u roku od 24, odnosno 12 meseci od kraja relevantnog perioda. Odbor je ipak razmatrao predloge za obe godine u roku od 3 meseca od podnošenja.

Iako to ne ulazi u period za ocenjivanje, napominjemo da je Odbor takođe, u junu 2019. godine, razmatrao Godišnji izveštaj o radu DRI za FG 2018, a Narodnoj skupštini je pripremio i podneo izveštaj sa predlogom zaključaka. U skladu sa Zakonom o DRI<sup>159</sup> i Poslovníkom o radu,<sup>160</sup> Narodna skupština je usvojila zaključke na osnovu predloga Odbora. Godišnji Izveštaj o radu DRI za FG 2019. podnet je

<sup>159</sup> Član 48 Zakona o DRI.

<sup>160</sup> Član 238 Poslovníka o radu.

Narodnoj skupštini 31. marta 2020. (pre isteka perioda za ocenjivanje) i razmatran 26. decembra 2020. (posle isteka perioda za ocenjivanje).

**Na osnovu raspoloživih informacija, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

### 31.2. Javna saslušanja o nalazima revizije

Poslovnik<sup>161</sup> predviđa održavanje javnih rasprava kako bi članovi Odbora i ostali parlamentarci dobili informacije, stručno mišljenje ili komentare od zainteresovanih strana.

**Tabela 31.2: Slušanja o izveštajima revizije za subjekte centralnog nivoa vlasti**

Kalendarska godina	Karakteristike slušanja o reviziji		
	Ukupno slušanja	Revizija se odnosi na	Prisustvovali
2017.	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sektorski izveštaji DRI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ članovi Odbora i Pododbora,</li> <li>▪ visoko rukovodstvo DRI i viši revizori.</li> </ul>
2018.	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sektorski izveštaji DRI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ članovi Odbora i Pododbora,</li> <li>▪ visoko rukovodstvo DRI i viši revizori,</li> <li>▪ predstavnici Agencije za borbu protiv korupcije.</li> </ul>
2019.	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sektorski izveštaji DRI</li> <li>▪ Izveštaji finansijske revizije*</li> <li>▪ Izveštaj revizije završnog računa od 2008. do 2018. godine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ članovi Odbora i Pododbora,</li> <li>▪ visoko rukovodstvo DRI i viši revizori,</li> <li>▪ predstavnici MF (Uprave za trezor)</li> </ul>

Izvor: Narodna skupština, Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava

\* Izveštaji o reviziji završnog računa nisu mogli da budu razmatrani izvan postupka razmatranja predloga odgovarajućih zakon o završnim računima, koje je Vlada zvanično uputila u skupštinsku proceduru u septembru 2019.

\*\* Ukupno 88, uključujući izveštaje revizije koji se ne odnose na institucije centralnog nivoa vlasti.

Poslovnikom<sup>162</sup> je predviđeno da se od predstavnika DRI može zahtevati da učestvuju na sednicama Odbora i Narodne skupštine, a to se dogodilo u sve tri kalendarske godine obuhvaćene ovom procenom. Istovremeno, predstavnici subjekata revizije pojavili su se na slušanjima samo za jednu od tri godine, što je bilo uslovljeno dostupnošću predloga zakona o završnim računima za prethodni period. Predstavnici Sekretarijata Odbora izrazili su zadovoljstvo nivoom profesionalne podrške koju im pruža DRI. Uprkos značajnoj efikasnosti u 2019, slušanja su održana samo u prisustvu službenika MF, a DRI je za manje od 75 odsto subjekata revizije dala mišljenje sa rezervom, dala negativno mišljenje ili se uzdržala od davanja mišljenja (što je uslov za ocenu „B“).

**Na osnovu dostupnih informacija, ocena za ovu dimenziju je „C“.**

### 31.3. Preporuke zakonodavnoj vlasti o reviziji

Iako je Zakonom o DRI predviđena procedura u kojoj Narodna skupština razmatra predložene preporuke revizije, mere i rokove za njihovo izvršenje,<sup>163</sup> ne postoje dalje specifikacije zahteva za subjekte revizije o radnjama koje treba preduzeti. Preporuke koje je izdala DRI su već pravno obavezujuće za subjekte revizije. Odbor i Narodna skupština zaključke i preporuke mogu da predlože samo tokom rasprave Godišnjeg izveštaja o radu DRI.

Nakon razmatranja Godišnjih izveštaja o radu DRI za 2018. i 2019. na Pododboru/Odboru i njihovih predloga zaključaka, Narodna skupština je donela odvojene zaključke koji su potvrdili da je DRI izvršila temeljno predstavljanje svojih aktivnosti u izveštaju i zatražila od Vlade da preduzme mere za

<sup>161</sup> Član 83.

<sup>162</sup> Član 238.

<sup>163</sup> Član 48 Zakona o DRI.

sprovedenje preporuka DRI. Skupština je izdvojila odgovornost Vlade za obezbeđivanje zdravog sistema interne kontrole i interne revizije. Nije bilo posebnih zahteva za odgovor i izveštavanje, a Narodna skupština utvrđuje sprovođenje preporuka iz narednih izveštaja revizije.

Među drugim sredstvima za praćenje sprovođenja preporuka u 2019. bili su sastanci Odbora sa predstavnicima DRI i MF u junu 2019. o preporukama DRI i preporukama poslanika za izmenu i dopunu propisa, na osnovu kojih je doneto 17 predloga za izmenu i dopunu zakona o završnim računima i više drugih zakona i podzakonskih akata. Odbor je sa istim akterima održao sastanak u decembru 2020. (nakon isteka perioda za ocenjivanje), nakon koga su doneti novi predlozi za izmenu zakona, što ukazuje na praćenje realizacije preporuka čak i u odsustvu zvanične obaveze izvršne vlasti da izveštava Skupštinu o sprovođenju preporuka.

**Na osnovu dostupnih informacija, ocena za ovu dimenziju je „B“.**

#### **31.4. Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije**

Sva slušanja Odbora o nalazima revizije (koja uključuju i druge sektore osim centralnog nivoa vlasti) održana su javno. Sva slušanja u ovom periodu održana su van sedišta i na njima su razmatrani izveštaji o reviziji jedinica lokalne samouprave u kojima su održavane sednice. Učestvovali su predstavnici JLS i organizacija građanskog društva, kao i zainteresovani građani. Sednice su prenošene uživo putem interneta, a snimci slušanja održanih pred Odborom dostupni su na internet stranici Narodne skupštine (linkovi su dostupni u Prilogu 3 ispod). Zaključci komisije u vezi sa razmatranjem izveštaja revizije završnog računa su takođe dostupni.

**Na osnovu dostupnih informacija, ocena za ovu dimenziju je „A“.**

## 3. Celokupna analiza sistema UJF

### 3.1. Prednosti i nedostaci UJF

#### Opšta fiskalna disciplina

Ukupna fiskalna disciplina ima za cilj usklađivanje nivoa prihoda i rashoda bez stvaranja značajnih fiskalnih deficita koji bi mogli ugroziti fiskalnu održivost i upravljanje potrošnjom u okviru raspoloživog fiskalnog prostora.

Što se tiče prihodne strane, ukupno efikasno upravljanje prihodima sa aspekta transparentnih prava i obaveza poreskih obveznika, procene rizika, poreske revizije i računovodstva prihoda, doprinosi poboljšanoj fiskalnoj disciplini. Međutim, činjenica da poreske zaostale obaveze ostaju na visokom nivou može negativno uticati na postizanje planiranih nivoa prihoda.

Kada je reč o upravljanju rashodima, elementi UJF koji se odnose na planiranje i izvršenje godišnjeg budžeta beleže dobar učinak. Stroge kontrole ugrađene u sistem izvršenja budžeta omogućavaju budžetskim korisnicima da se upuštaju u potrošnju koja je isključivo definisana odobrenim budžetskim aproprijacijama (u fazi plaćanja), što doprinosi fiskalnoj disciplini. Odstupanja između izvršenja budžeta i odobrenog budžeta su mala do umerena, uključujući ograničenu preraspodelu u toku godine, što omogućava adekvatnu kontrolu i upravljanje budžetom i doprinosi fiskalnoj disciplini. Budžet i fiskalne informacije su sveobuhvatne i transparentne, što stvara uslove za odgovornost u korišćenju sredstava i odgovarajuće praćenje budžeta, kao i nizak nivo aktivnosti centralnog nivoa vlasti o kojima se ne izveštava.

Međutim, za razliku od godišnjeg budžeta, postupci i procesi koji utiču na sledeću budžetsku godinu i srednji rok, pokazuju neke nedostatke. Kontrola obaveza je decentralizovana na nivo pojedinačnih budžetskih korisnika i oslanja se na njihov sistem finansijskog upravljanja i kontrole koji je još uvek nedovoljno razvijen, a samim tim i podložan nedostatku discipline i preuzimanju obaveza iznad budžetskih izdvajanja. Ne postoji centralizovana eks ante kontrola koja bi sprečila budžetske korisnike da preuzimaju takve prekomerne ugovorne obaveze.

Makroekonomske i fiskalne prognoze, fiskalne politike i strategije i srednjoročne procene su uredno pripremljene, ali se čini da se slabo uzimaju u obzir kod određivanja godišnjih budžetskih aktivnosti i raspodela sredstava. Operacionalizacija strateških prioriteta u budžetskim programima i aktivnostima nije dosledna i ad hok prioriteti često imaju prednost što bi dugoročno moglo da naštetiti stabilnosti javnih finansija i okruženju za rast. Srednjoročna gornja granica i procene ostaju privremeni i u vrlo maloj meri se redovno uzimaju u obzir i analiziraju.

U periodu obuhvaćenom procenom nije postojao formalni i potpuno funkcionalni mehanizam za praćenje fiskalnih rizika i ova funkcija je uspostavljena tek 2019. godine u okviru MF i trenutno se radi na njenom razvoju. Nedostatak potpuno funkcionalnog sistema za praćenje fiskalnih rizika može rezultirati dodatnim neplaniranim budžetskim troškovima što predstavlja rizik za efikasno fiskalno upravljanje. U prethodnih nekoliko godina materijalizovao se čitav niz fiskalnih rizika, uključujući aktiviranje garancija za zajmove DP, korišćenje fonda za osiguranje depozita zbog stečaja nekoliko komercijalnih banaka, prirodne nepogode nastale zbog poplava, itd. Dokumentovani nedostaci u upravljanju imovinom sprečavaju maksimiziranje prihoda od iznajmljivanja, raspolaganja i ukupnog upravljanja imovinom.

Upravljanje javnim investicijama pokazuje slabosti koje mogu dovesti do selekcije projekata koji se kasnije suočavaju sa kašnjenjem u sprovođenju i dovode do neiskorišćenog kapitalnog budžeta ili projekata koji su loše budžetirani i beleže prekoračenje troškova. Konačno, programsko budžetiranje i upravljanje učinkom koji nisu u potpunosti efikasni sprečavaju odgovarajuću procenu ostvarenih rezultata određenih programa, projekata i aktivnosti i na taj način lišavaju buduće planiranje resursa ovih informacija za buduće donošenje kada je reč o određivanju prioriteta u budžetskim alokacijama. Prema tome, iako postoje elementi UJF koji doprinose ukupnoj fiskalnoj disciplini na nivou godišnjeg budžeta, nedostaju elementi koji bi osigurali fiskalnu disciplinu u budućnosti i izvan godišnje perspektive.

### **Strateška raspodela sredstava**

Raspodela resursa u skladu sa strateškim prioritetima doprinosi maksimiziranju uticaja javne potrošnje na efikasan javni sektor i ekonomski rast. Postoji preko 200 strategija (nacionalne, sektorske i u manjoj meri institucionalne) koje pružaju opšti okvir za reformu i strateške ciljeve. Međutim, u velikom broju slučajeva strategije ne sadrže troškove niti veze između strateških dokumenata i sastav, dok prioriteti godišnjeg budžeta i srednjoročne procene nisu uvek očigledne.

Upravljanje učinkom i merenje rezultata budžetskih programa i aktivnosti su na bazičnom nivou, što ometa efikasno praćenje i reviziju strateških prioriteta i njihov dugoročni uticaj zasnovan na učinku. Dostupna budžetska sredstva treba da budu strateški iskorišćena kako bi se povećali pozitivni uticaji javne potrošnje.

Upravljanje javnim investicijama usko je povezano sa strateškom perspektivom budžeta, s obzirom na to da je strateška dimenzija u odabiru kapitalnih projekata presudna, pa slabo upravljanje javnim investicijama šteti strateškoj raspodeli resursa. Uzimajući u obzir dugoročnu perspektivu strateških ciljeva, slab srednjoročni budžetski okvir ne stvara povoljne uslove za pravilno planiranje strateških aktivnosti. Slično tome, poboljšano praćenje i upravljanje fiskalnim rizicima i docnjama omogućilo bi da ne dođe do neplaniranih rashoda na osnovu materijalizovanih fiskalnih rizika ili nagomilanih docnji, koje bi mogle smanjiti fiskalni prostor za strateška izdvajanja u cilju rešavanja ovih ad hok pitanja.

Delotvoran dvosmerni proces pripreme budžeta između budžetskih korisnika i MF i suštinska uloga sektorskih znanja budžetskih korisnika u određivanju budžeta (kroz pripremu njihovih finansijskih planova) podržava stratešku perspektivu budžeta. Kredibilan budžet u pogledu nivoa ukupnih izdataka osigurava da se strateška izdvajanja izvršavaju u skladu sa budžetom. Transparentan i sveobuhvatan budžet olakšava praćenje budžetiranih i izvršenih strateških izdvajanja.

S obzirom na to da ne postoje materijalna pitanja u vezi sa tačnošću prijavljenih rashoda u izveštajima tokom godine i godišnjih izveštaja, postoje pouzdane informacije o izvršenju strateških alokacija. Upravljanje nabavkama je ocenjeno dobro, što podržava izvršenje strateških izdvajanja. Kontrola zarada je odgovarajuća, što omogućava upravljanje troškovima zarada u okviru dodeljenih iznosa i zaštitu raspoloživih sredstava za strateške aktivnosti. Stoga, iako sistem osigurava da se aktivnost, jednom kada su isplanirane budžetom, pravilno sprovede, strateški ciljevi nisu uvek operacionalizovani kroz budžetske aktivnosti i umesto toga mogu se prioritizovati određeni ad hok izdaci.

### **Efikasno korišćenje sredstava za pružanje usluga**

Način na koji se sredstvima za pružanje usluga daje prioritet, kako se ova sredstva budžetiraju, troše i vrednuju, ključni je faktor uspeha za efikasnost javnih usluga koje država pruža građanima i društvu.

Pouzdan budžet smanjuje rizik od preraspodele takvih izdvajanja u druge kategorije rashoda. Transparentan i sveobuhvatan budžet i pouzdani podaci o izvršenim rashodima omogućavaju

odgovarajuće praćenje programa pružanja usluga. Administracija prihoda koja generalno dobro funkcionira osigurava prikupljanje planiranih nivoa prihoda i raspolaganje ovim prihodima za pružanje usluga bez nepotrebnog variranja. Isto tako, predvidljivost u raspodeli resursa i praksi upravljanja gotovinom čine resurse dostupnim na vreme i u skladu sa operativnim planovima jedinica za pružanje usluga. Javne nabavke favorizuju konkurentnu praksu i ne smatraju se problematičnom sferom u pružanju usluga. Pored toga, stabilan sistem izvršenja budžeta i kontrole osigurava da se budžetska izdvajanja namenjena za pružanje usluga izvršavaju uredno. Dodatni nadzor koji pruža eksterna revizija, kao i parlamentarni nadzor budžeta i, u manjoj meri, završnog računa, pružaju dodatne nivoe nadzora nad rashodima koji se odnose na pružanje usluga.

Nedovoljno razvijeni koncepti i prakse programskog budžetiranja i upravljanja učinkom pružaju ograničeni uvid u efikasnost pružanja usluga. Odgovarajuće merenje postignutih rezultata, ključnih pokazatelja učinka, rezultata i ishoda za svaki budžetski program bilo bi veoma korisno za efikasnije pružanje usluga u srednjoročnom i dugoročnom period. Takve informacije i analize učinka omogućile bi korektivne mere za buduće budžetske cikluse i pružile dragocene informacije za dalja poboljšanja. Iako se planovi učinka pripremaju za budžetske jedinice, informacije o postignutom učinku, resursi koje dobijaju jedinice za pružanje usluga i procena učinka ili nisu pripremljeni ili su nedovoljni ili nisu javno dostupni. MF ne vrši preglede rashoda zasnovanih na učinku i ne postoje druge procene učinka efikasnosti i efektivnosti pružanja usluga koje finansira država. DRI je sproveda 16 revizija svrsishodnosti u periodu od 2017-2019, međutim, takav opseg i dalje pruža ograničene informacije o učinku

### 3.2. Delotvornost okvira za internu kontrolu

Delotvornost okvira interne kontrole<sup>164</sup> u organizacijama javnog sektora podleže strogom nadzoru MF i eksternih zainteresovanih strana. Centralna jedinica za harmonizaciju MF godišnje prikuplja, objedinjuje i analizira kvantitativne informacije iz samoprocene statusa implementacije IFKJS kroz 17 principa komponenata COSO okvira,<sup>165</sup> prateći nedavno uvedene ciljne preglede kvaliteta praksi finansijskog upravljanja i interne revizije na uzorku pojedinačnih institucija. Budžetska inspekcija je zadužena za naknadno praćenje prijavljenih nepravilnosti. DRI vrši nadzor i izveštava o efikasnosti interne kontrole prema zahtevima okvira ISSAI.

Kao zemlja kandidat za članstvo u EU, napredak u razvoju interne kontrole godišnje se procenjuje u odnosu na ispunjavanje zahteva iz Poglavlja 32: Finansijska kontrola koje se smatra merilom, između ostalog, razvoja IFKJS i funkcije eksterne revizije. Slično tome, razvoj interne kontrole se prati u okviru OECD SIGMA-inog Dijagnostičkog alata za procenu Principa javne uprave. Prema proceni napretka iz novembra 2020. godine koju je sproveda EK, Srbija je bila umereno spremna sa „dobrim napretkom u [2019] periodu izveštavanja“ za preuzimanje obaveza koje se odnose na primenu važećih standarda i dobre prakse.

Kombinovani nalazi iz ovih izvora ukazuju na napredak u efikasnosti interne kontrole, potpomognut razvojem kapaciteta za relevantno osoblje. U tom kontekstu, stepen uspeha u praktičnoj primeni u različitim potrošačkim jedinicama i u ključnim procesima UJF ostaje neujednačen. Procene trećih strana ukazuju da „kapaciteti za primenu standarda interne kontrole, uključujući upravljanje rizicima, treba da budu dodatno unapređeni kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou vlasti i bolje prihvaćeni u administrativnoj kulturi javnog sektora.“ (EK 2020.)

---

<sup>164</sup> U pet komponenti COSO okvira: Kontrolno okruženje, procena rizika, kontrolne aktivnosti, informisanje i komunikacija, praćenje i procena.

<sup>165</sup> Od 2020. godine kvantitativne analize se dopunjuju kvalitativnim (otvorenim) analizama.



Kontrola ukupnih fiskalnih agregata zahtevala je da se kontrole usredsrede na ulazne informacije i strogo poštovanje pravila. Nalazi o ukupnoj pouzdanosti budžeta ukazuju da je MF uspelo da održi kontrolu nad budžetskim pravilima za dodatne procene i virmanizaciju (vidi ocenu za PI-1 - PI-3 i PI-18.4). Paralelno sa tim, težnja ka poboljšanju kapaciteta za raspoređivanje resursa u srednjoročnom periodu zahtevala je optimizaciju kontrola kako bi podržala donošenje odluka povezivanjem resursa sa ciljevima i rezultatima (vidi ocenu za PI-8, i PI-14 - PI-16). Dodatni faktori koji omogućavaju potpunu primenu u ovom pogledu tek treba da budu obezbeđeni kroz poboljšani pristup strateškog planiranja i programskog budžetiranja.

Celokupno kontrolno okruženje pogoduje odgovornosti rukovodstva za usklađenost i vrednost za novac, što su prethodno bile prepreke tokom čitavog perioda procene. Pojedinačni subjekti razvijaju okvir interne kontrole na nivou institucije zasnovan na Planu za unapređenje finansijskog upravljanja i kontrole. Izgleda da na institucionalnom nivou kontrole ostaju centralizovane i ovo pitanje proizlazi iz nedovoljnog delegiranja ovlašćenja, što se može pripisati nedovoljno razvijenoj odgovornosti i linijama izveštavanja za praćenje načina na koji se ovlašćenje vrši, kako se koriste resursi i da li su ispunjene odgovornosti.

Prema samostalno navedenim podacima iz 2019. godine, rizici su dokumentovani u registrima rizika koje je uspostavilo 66% ministarstava, 50% drugih DBK-a, 32% IBK-a 100% OOSO-a. Kada je reč o tematskom području procesa UJF, upravljanje rizicima pokazuje prilično dobre rezultate u svim odgovarajućim dimenzijama analiziranim u odeljku 2, osim u ekonomskoj analizi investicionih predloga. Uključivanje pristupa zasnovanog na riziku u institucijama za naplatu prihoda pomoglo je u promovisanju operativne efikasnosti u naplati, ali nisu sve kontrolne aktivnosti sprovedene kako je planirano. Potreban je dalji razvoj funkcije upravljanja rizicima, uključujući upravljanje investicijama i imovinom, kako bi se poboljšale kontrolne aktivnosti u ovim oblastima u budućnosti. Prakse upravljanja rizicima u pojedinačnim institucijama izdvojene su kao jedna od dve komponente interne kontrole koje zahtevaju dodatni razvoj kod značajnog broja korisnika javnih sredstava (druga komponenta je praćenje i procena opisana ispod). (CJH, 2019.)

U pogledu kontrolnih aktivnosti, ilustrativni propusti interne kontrole koje navodi DRI navedeni su kao deo Godišnjih izveštaja o radu DRI i uključuju nedostajuće, sukobljene ili nepotpune interne procedure, sprovođenje kontrolnih aktivnosti nad dokumentacijom i zaštitu pristupa imovini i informacijama.

**Tabela 3.2.1. Rezimirane cifre za nepravilnosti subjekata centralnog nivoa vlasti koji su bili subjekti revizije u ovom periodu**

	Korisnici sredstava budžeta RS	OOSO/korisnici sredstava RFZO-a
Kontrolno okruženje	7	28
Upravljanje rizicima	5	7
Kontrolne aktivnosti	21	46
Informisanje i komunikacija	13	61
Praćenje i procena	3	7

Izvor: Godišnji izveštaj o radu DRI za 2018. godinu (poslednji dostupan)

Što se tiče procene sistema interne kontrole, ojačane su i funkcije revizije (interne i eksterne) i nadzora. Interni i eksterni revizori dali su značajan doprinos proceni sistema interne kontrole svojim individualnim angažovanjem i godišnjim izveštavanjem, ali njihovu dodatnu vrednost je ponekad teško kvantifikovati. Funkcija IT ojačana je u svim relevantnim parametrima (broj jedinica, broj revizora, broj revizija i preporuke). Veći deo resursa je opredeljen za reviziju usklađenosti. Što se tiče odgovora rukovodstva na preporuke revizije, prakse u analiziranom periodu postigle su rezultat u gornjem opsegu učinka. Izveštaji eksterne revizije su korišćeni da bi se rukovodioci vlasti pozivali na odgovornost pred radnim telima Narodne skupštine.

Sektor za budžetsku inspekciju MF izvestio je da je kod subjekata centralnog nivoa vlasti utvrđena jedna četvrtina potvrđenih nepravilnosti u 2019. godini (2 kod DBK, 5 kod OOSO i 28 kod korisnika RFZO od ukupno 111 nepravilnosti u svim institucijama javnog sektora). Naglašen je niz nepravilnosti u vezi sa odredbama ZoBS-a, godišnjeg Zakona o budžetu, odredbama koje se tiču nabavki i obračuna zarada. Nalazi, (zapisnici) koji su rezultat povećanog broja inspekcija (43 u 2019. u odnosu na 15 u 2018. godini) još uvek se ne smatraju dovoljno rasprostranjenim da bi se omogućili ekstrapolirani zaključci koji bi mogli uticati na rezultate procene u Odeljku 2.

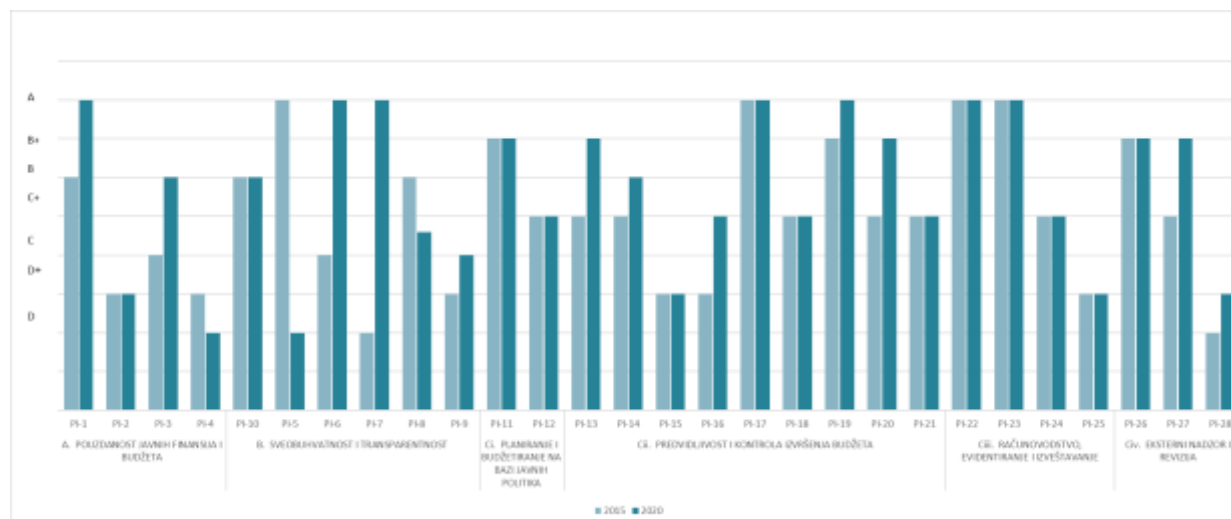
U skladu sa preporukama PEFA smernica, ocene iz Odeljka 2 koji se odnosi na efikasnost interne kontrole mapiraju se u odnosu na komponente COSO okvira u Prilogu 2 (uz dodatne raspoložive informacije).

### 3.3. Promene učinka u odnosu na prethodnu procenu

**Izveštaj PEFA analizira promene učinka u poređenju sa procenom iz 2015. godine.** Uzimajući u obzir da je procena za 2015. godinu sprovedena u skladu sa PEFA Okvirom iz 2011. godine, dok trenutna procena koristi PEFA Okvir iz 2016. godine, u skladu sa smernicama Sekretarijata PEFA, analiza promene učinka urađena je procenom pokazatelja prema PEFA Okviru iz 2011. godine koristeći podatke za trenutnu procenu (pogledajte Prilog 4 za ocene pokazatelja prema okviru iz 2011. godine).

**Učinak UJF zabeležio je opšte poboljšanje u poređenju sa 2015. godinom.** Od 28 pokazatelja učinka, 13 pokazatelja zadržalo je istu ocenu, 11 pokazatelja zabeležilo je poboljšanje ocene zbog poboljšanog učinka, a samo 3 pokazatelja su pokazala pogoršanje ocena. Jedan pokazatelj, povezan sa vladinim aktivnostima o kojima se ne izveštava bio je neocenjen 2015. godine, dok je 2020. godine ocenjen najvišom ocenom.

**Grafikon 2 Praćenje promena učinka između procena PEFA 2015. i 2020.**



### **Ključne promene između procena PEFA 2015. i 2020. godine sažete su u nastavku:**

- i. Praćenje nezavisnih državnih agencija i javnih preduzeća zabeležilo je neznatno poboljšanje u odnosu na prethodnu procenu, međutim, kao što je pomenuto u prethodnim odeljcima, formalizovani i sistemski pristup praćenju fiskalnih rizika ostaje jedno od oblasti koja zahteva dalji razvoj.
- ii. Sektorske strategije su pripremljene i sadrže troškove sprovođenja u većem broju sektora u poređenju sa 2015. godinom. Ipak, kako je objašnjeno u zaključcima procene iz 2020. godine, strateška perspektiva u planiranju i budžetiranju i dalje je nedovoljno razvijena u Srbiji.
- iii. Upravljanje prihodima beleži opšte poboljšanje u poređenju sa 2015. godinom. Poboljšani su transparentnost i pristup poreskim obavezama, kao i poreske kontrole, mehanizam poreske žalbe i efikasnost kazni. Međutim, upravljanje poreskim dugovanjima i dalje predstavlja problem i ovaj aspekt ne beleži poboljšanje.
- iv. Izvršenje budžeta beleži uporedna poboljšanja, a korisnici sredstava budžeta mogu pouzdano da planiraju u skladu sa gornjim granicama plaćanja za jedan mesec unapred, potkrepljeni indikativnim profilom potrošnje za godinu. Pored toga, sveobuhvatnost, relevantnost i razumevanje internih kontrola, kao i primenjene interne kontrole i poštovanje pravila za obradu i evidentiranje transakcija, unapredili su rezultat.
- v. Priprema budžeta je u nekim oblastima ocenjena višom ocenom u poređenju sa 2015. godinom. Kredibilitet budžeta je poboljšana zbog manjih odstupanja između stvarnih i budžetiranih rashoda i prihoda. Sveobuhvatnost budžetske dokumentacije takođe je ocenjena nižom ocenom, međutim, to se delimično može pripisati razvoju tumačenja metodologije PEFA u smislu onoga što se može smatrati budžetskom dokumentacijom. Usklađenost sa budžetskim kalendarom poboljšana je u odnosu na prethodnu procenu. Informacije o projektima koje finansiraju donatori su se takođe poboljšale, s obzirom da su takvi projekti uključeni u budžet. Treba napomenuti da su aktivnosti centralne države o kojima se ne izveštava ostali neocenjeni u prethodnoj proceni, pa poređenje nije bilo moguće.
- vi. Transparentnost i objektivnost za transfere na nivou lokalnih i pokrajinskih vlasti dobila je manju ocenu s obzirom da se propisi o dodeli transfera nisu primenjivali u praksi od 2013. godine (godina koja je bila deo Procene PEFA iz 2015. godine).
- vii. Obuhvat i kvalitet interne revizije su poboljšani kroz stalnu primenu Interne finansijske kontrole u javnom sektoru. Odgovor rukovodstva na nalaze interne revizije takođe beleži bolje rezultate.
- viii. Zakonodavni nadzor nad godišnjim budžetima i izveštaji eksterne revizije označio je poboljšanja u pogledu uspostavljenih i primenjenih procedura i blagovremenosti postupanja skupštine. Takođe, sistem skupštinskih rasprava zasnovanih na nalazima revizije je poboljšana.
- ix. S obzirom da DRI neprestano jača svoje kapacitete, pokazatelj eksterne revizije beleži bolje ocene učinka i dimenzije između dva perioda procene, ali ostaje ista opšta ocena pokazatelja zbog roka u kome se izveštaji revizije podnose Narodnoj skupštini.
- x. Nabavka je dobila bolju ocenu zbog poboljšanja pravnog okvira i primenjenih praksi javnog pristupa informacijama o nabavkama. Naplata naknada za podnošenje žalbi u vezi sa postupcima nabavki je negativna strana žalbenog mehanizma.

- xi. Praćenje docnji je dobilo nešto manju ocenu. Podaci o docnjama su ili ograničeni ili nedostupni. Kompletni i pouzdani podaci nisu bili dostupni tokom sprovođenja ove procene.

**S obzirom da su promene učinka imale ukupnu tendenciju rasta, one su pozitivno uticale na fiskalne i budžetske ishode.** Pouzdanije budžetirani rashodi i prihodi pojačavaju ukupnu fiskalnu disciplinu. Istovremeno, verodostojni budžeti takođe osiguravaju da se izdvajanja za strateške svrhe pravilno planiraju i izvršavaju, bez rizika od lošeg budžetiranja koji rezultira preraspodelom resursa na manje strateške, neplanirane i ad hoc aktivnosti. Učinkovitije interne kontrole doprinose zdravom i pouzdanom izvršenju budžeta sa prostorom za njihovo dalje unapređenje u podršci ispunjenju principa odgovornosti rukovodstva. Pojačana zakonodavna kontrola stvara odgovorno okruženje povoljno za usklađivanje budžetskih prioriteta sa strateškim ciljevima. Poboljšana efikasnost upravljanja prihodima osigurava dostupnost resursa za sprovođenje strateških projekata. Pouzdani budžeti, dobro izvršenje budžeta i efikasno upravljanje prihodima takođe osiguravaju da se resursi dodeljeni za pružanje usluga pravilno planiraju, stave na raspolaganje i izvršavaju bez poremećaja kao što je preraspodela na druge prioritete. Nalazi interne revizije o kvalitetu takođe pozitivno utiču na integrisanje njihovih preporuka kako bi se ojačala efikasnost pružanja usluga, uprkos niskoj ukupnoj stopi sprovedenih revizija svrsishodnosti.

## Prilog 1: Rezime pokazatelja učinka

ZEMLJA: Srbija		Sadašnja ocena		
2020				
Stub	Pokazatelj/Dimenzija	Ocena	Opis ispunjenih zahteva	
Pouzdanost budžeta	PI-1	Ukupno izvršeni rashodi	A	Ukupno izvršeni rashodi su između 95% i 105% odobrenih ukupno budžetiranih rashoda u najmanje dve od poslednje tri godine.
	PI-2	Struktura izvršenih rashoda	D+	Metod ocenjivanja M1 (WL).
		(i) Struktura izvršenih rashoda po funkciji	D	Razlike u strukturi rashoda prema programskoj, administrativnoj ili funkcionalnoj klasifikaciji premašile su 15% u najmanje dve od poslednje tri fiskalne godine.
		(ii) Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji	A	Razlike u strukturi rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji premašile su 5% u 2019. godini.
		(iii) Izvršenje rashoda iz budžetske rezerve	A	Stvarni rashodi iz budžetske rezerve iznosili su u proseku manje od 3% usvojenog budžeta.
	PI-3	Ostvareni prihodi	B	Metod ocenjivanja M2 (AV).
		(i) Ukupno ostvareni prihodi	B	Stvarni prihodi iznosili su između 94% i 112% budžetskih prihoda u najmanje dve od poslednje tri godine.
		(ii) Struktura ostvarenih prihoda	B	Razlike u strukturi prihoda bile su manje od 10% u dve od poslednje tri godine.
	Transparentnost javnih finansija	PI-4	Budžetska klasifikacija	D
PI-5		Budžetska dokumentacija	B	Budžetska dokumentacija ispunjava 7 elemenata, uključujući najmanje 3 osnovna elementa (1–4).
PI-6		Operacije centralne vlasti koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima	A	Metod ocenjivanja M2 (AV).
		(i) Rashodi van finansijskih izveštaja	A	Rashodi van vladinih finansijskih izveštaja manji su od 1% ukupnih rashoda lokalne i pokrajinske vlasti.
		(ii) Prihodi van finansijskih izveštaja	A	Rashodi van vladinih finansijskih izveštaja je manji od 1% ukupnih rashoda lokalne i pokrajinske vlasti.
		(iii) Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata	A	Detaljni finansijski izveštaji svih vanbudžetskih jedinica podnose se Vladi svake godine u roku od tri meseca od kraja fiskalne godine.
PI-7		Transferi jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave	D+	Metod ocenjivanja M2 (AV).
		(i) Sistem za raspodelu transfera	D	Iako je uspostavljen sistem za većinu transfera transparentan i zasnovan na pravilima, ovaj sistem se nije primenjivao u poslednjoj završenoj fiskalnoj godini (2019.).
	(ii) Ažurnost informacija o transferima	C	Informacije o transferima opštinama objavljene su tokom novembra (tj. pre početka sledeće fiskalne godine), ali uz značajna kašnjenja.	
PI-8	Informacije o učinku od značaja za pružanje javnih usluga	C+	Metod ocenjivanja M2 (AV).	

	(i) Planirani učinak u pružanju javnih usluga	A	Godišnje se objavljuju informacije o ciljevima politike ili programa, ključnim pokazateljima učinka i očekivanim rezultatima, kao i planirani ishodi za većinu ministarstava, raščlanjeni prema programu ili funkciji.	
	(ii) Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga	D	Učinak je manji nego što je potrebno za ocenu C.	
	(iii) Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge	A	Informacije o resursima koje su primile jedinice za pružanje usluga u prvom redu prikupljaju se i evidentiraju najmanje u dva velika ministarstva i razložena su na izvore finansiranja. Izveštaj koji sastavlja informacije priprema se najmanje svake godine.	
	(iv) Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga	D	Učinak je manji nego što je potrebno za ocenu C.	
<b>PI-9</b>	<b>Dostupnost fiskalnih informacija javnosti</b>	<b>D</b>	Ispunjeno tri od pet osnovnih elemenata.	
Upravljanje imovinom i obavezama	<b>PI-10</b>	<b>Izveštaj o fiskalnom riziku</b>	<b>C+</b>	Metod ocenjivanja M2 (AV).
	(i) Praćenje rada javnih preduzeća	B	Revidirani godišnji finansijski izveštaji objavljuju se za većinu javnih preduzeća u roku od šest meseci po završetku fiskalne godine.	
	(ii) Praćenje rada jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave	C	Nerevidirani izveštaji o finansijskom položaju i učinku većine jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave najmanje godišnje u roku od devet meseci od završetka fiskalne godine.	
	(iii) Potencijalne obaveze i drugi fiskalni rizici	C	Subjekti i agencije centralnog nivoa države kvantifikuju neke značajne potencijalne obaveze u svojim finansijskim izveštajima.	
	<b>PI-11</b>	<b>Upravljanje javnim investicijama</b>	<b>D+</b>	Metod ocenjivanja M2 (AV).
	(i) Ekonomska analiza investicionih projekata	C	Ekonomske analize se sprovode kako bi se procenili neki veći investicioni projekti..	
	(ii) Odabir investicionih projekata	D	Tokom 2019. godine, nije postojao ni jedan jedinstveni i funkcionalan mehanizam za utvrđivanje prioriteta među investicionim projektima na osnovu standardizovanih i javno dostupnih kriterijuma.	
	(iii) Utvrđivanje troškova investicionih projekata	D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu C.	
	(iv) Praćenje realizacije investicionih projekata	C	Vladina jedinica za implementaciju projekta prati ukupne troškove i fizički napredak velikih investicionih projekata. Informacije o realizaciji glavnih investicionih projekata pripremaju se na godišnjem nivou.	
	<b>PI-12</b>	<b>Upravljanje javnom imovinom</b>	<b>D+</b>	Metod ocenjivanja M2 (AV).
	(i) Praćenje finansijske imovine	C	Vlada vodi evidenciju o svom udelu u glavnim kategorijama finansijske imovine, ali objedinjeni podaci o učinku portfelja finansijske imovine nisu dostupni.	
	(ii) Praćenje nefinansijske imovine	D	Na osnovu raspoloživih informacija, ne može se utvrditi da su registri celokupne materijalne imovine kompletni i ažurirani.	
	(iii) Transparentnost otuđenja imovine	D	Uspostavljene su procedure i pravila za prenos ili raspolaganje nefinansijskom imovinom. Delimične informacije o transferima i raspolaganju uključene su u budžetske dokumente i finansijske izveštaje, ali ona ne obuhvataju sve informacije koje se traže PEFA okvirom.	
<b>PI-13</b>	<b>Upravljanje dugom</b>	<b>A</b>	Metod ocenjivanja M2 (AV).	

	(i) Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama	A	Evidencija domaćeg i stranog duga sa garancijama je potpuna, tačna, ažurira se i usklađuje mesečno. Sveobuhvatni izveštaji rukovodstva i statistike koji pokrivaju servisiranje duga, zalihe i poslovanje se pripremaju kvartalno.	
	(ii) Odobravanje duga i garancija	A	Primarno zakonodavstvo daje ovlašćenja za zaduživanje, izdavanje novog duga i izdavanje garancija za zajmove u ime centralnog nivoa države jedinom odgovornom subjektu za upravljanje dugom. Dokumentovane politike i procedure pružaju smernice za zaduživanje, novi dug i preduzimanje transakcija povezanih sa dugom, izdavanje garancija za zajmove i nadgledanje transakcija upravljanja dugom od strane jednog subjekta za upravljanje dugom. Godišnje zaduživanje odobrava vlada ili zakonodavno telo.	
	(iii) Strategija upravljanja dugom	A	Javno se izveštava o trenutnoj srednjoročnoj strategiji upravljanja dugom koja pokriva postojeći i projektovani državni dug, sa horizontom od najmanje tri godine. Strategija uključuje ciljni opseg za pokazatelje kao što su kamatne stope, refinansiranje i devizini rizici. Godišnje izveštavanje o ciljevima upravljanja dugom dostavlja se zakonodavnom telu. Vladin godišnji plan zaduživanja je u skladu sa odobrenom strategijom.	
Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika	<b>PI-14</b>	<b>Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija</b>	<b>A</b>	Metod ocenjivanja M2 (AV).
	(i) Izrada makroekonomskih projekcija	A	Vlada priprema projekcije ključnih makroekonomskih pokazatelja koji su, zajedno sa osnovnim pretpostavkama, uključeni u budžetsku dokumentaciju koja se podnosi zakonodavnom telu. Ove projekcije se ažuriraju najmanje jednom godišnje. Projekcije obuhvataju budžetsku godinu i naredne dve fiskalne godine. Projekcije pregleda drugi subjekat u odnosu na onog koji priprema projekcije.	
	(ii) Izrada fiskalnih projekcija	B	Vlada priprema projekcije glavnih fiskalnih pokazatelja, uključujući prihode (prema vrsti), ukupne rashode i budžetski bilans, za budžetsku godinu i naredne dve fiskalne godine. Ove projekcije, zajedno sa osnovnim pretpostavkama uključene su u budžetsku dokumentaciju koja se podnosi zakonodavnom telu.	
	(iii) Analiza makrofiskalne osetljivosti	A	Vlada priprema niz scenarija fiskalnih projekcija na osnovu alternativnih makroekonomskih pretpostavki, a ti scenariji se objavljuju zajedno sa glavnom projekcijom.	
	<b>PI-15</b>	<b>Fiskalna strategija</b>	<b>B</b>	Metod ocenjivanja M2 (AV).
	(i) Fiskalni uticaj predloga javnih politika	B	Vlada priprema procene fiskalnog uticaja svih predloženih promena u politici prihoda i rashoda za budžetsku godinu i naredne dve fiskalne godine.	
	(ii) Usvajanje fiskalne strategije	A	Vlada je usvojila, podnela zakonodavstvu i objavila važeću fiskalnu strategiju koja uključuje precizne vremenski zasnovane kvantitativne fiskalne ciljeve, zajedno sa kvalitativnim ciljevima za najmanje budžetsku godinu i naredne dve fiskalne godine.	
(iii) Izveštavanje o fiskalnim ishodima	C	Vlada priprema interni izveštaj o napretku postignutom u odnosu na njenu fiskalnu strategiju.		

				Takav izveštaj se priprema za poslednju završenu fiskalnu godinu.
	<b>PI-16</b>	<b>Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu</b>	<b>D+</b>	Metoda ocenjivanja M2 (AV).
		(i) Srednjoročne procene rashoda	B	Godišnji budžet predstavlja procene rashoda za budžetsku godinu i naredne dve fiskalne godine raspoređene prema administrativnoj i ekonomskoj klasifikaciji.
		(ii) Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda	D	Zbirni maksimalni iznosi i maksimalni iznosi rashoda na nivou ministarstava za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine se objavljuju pre izdavanja prvog budžetskog cirkulara, ali ih vlada ne odobrava.
		(iii) Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta	C	Srednjoročni strateški planovi se pripremaju za neka ministarstva. Neki predlozi politika rashoda u projekcijama godišnjeg budžeta usklađeni su sa strateškim planovima.
		(iv) Usklađenost budžeta i procena iz prethodne godine	D	Učinak je manji od potrebnog za ocenu C.
	<b>PI-17</b>	<b>Postupak pripreme budžeta</b>	<b>B</b>	Metoda ocenjivanja M2 (AV).
		(i) Budžetski kalendar	A	Postoji jasan godišnji budžetski kalendar koji se uglavnom poštuje. Kalendar omogućava svim budžetskim jedinicama da završe izradu nacrtu budžeta u roku od oko devet nedelja od prijema budžetskog cirkulara.
		(ii) Smernice za pripremu budžeta	C	Budžetski cirkular ili cirkulari se dostavljaju budžetskim jedinicama, uključujući maksimalne iznose za administrativne ili funkcionalne oblasti. Ukupni budžetski izdaci pokriveni su za celu fiskalnu godinu. Projekcije budžeta pregleda i odobrava Kabinet kao što su budžetske jedinice detaljno navele svaki detalj ovih izdataka.
		(iii) Dostavljanje budžeta zakonodavnoj vlasti	C	Izvršna vlast podnela je predlog godišnjeg budžeta zakonodavnom telu najmanje mesec dana pre početka fiskalne godine u dve od poslednje tri godine.
	<b>PI-18</b>	<b>Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom</b>	<b>B+</b>	Metoda ocenjivanja M1 (WL).
		(i) Obim nadzora nad budžetom	A	Pregled zakonodavne vlasti pokriva fiskalne politike, srednjoročne fiskalne projekcije i srednjoročne prioritete, kao i detalje o rashodima i prihodima.
		(ii) Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlast vrši nadzor nad budžetom	B	Procedure zakonodavne vlasti za pregled predloga budžeta odobrava zakonodavno telo pre rasprave o budžetu i pridržava ih se. Procedure uključuju interne organizacione aranžmane kao što su zakonodavni odbori, tehnička podrška i pregovarački postupci.
		(iii) Vremenski okvir za usvajanje budžeta	A	Zakonodavna vlast odobrio je godišnji budžet pre početka godine u svakoj od poslednje tri fiskalne godine.
		(iv) Pravila na osnovu kojih izvršna vlast može da izmeni budžet	A	Postoje jasna pravila za prilagođavanje budžeta tokom godine od strane izvršne vlasti. Pravila definišu stroga ograničenja u obimu i prirodi izmena i poštuju se u svim instancama.
<b>Predvidljivos</b>	<b>PI-19</b>	<b>Upravljanje javnim prihodima</b>	<b>B</b>	Metod ocenjivanja M2 (AV).
		(i) Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode	A	Subjekti koji prikupljaju većinu prihoda koriste više kanala kako bi obveznicima omogućili lak pristup sveobuhvatnim i ažuriranim informacijama o



			glavnim oblastima obaveza prihoda i o pravima, uključujući, najmanje, procese i postupke za naknadu štete.
	(ii) Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode	A	Subjekti koji prikupljaju većinu prihoda koriste sveobuhvatan, strukturiran i sistematičan pristup za procenu i davanje prioriteta rizicima usklađenosti za sve kategorije prihoda i, kao minimum za njihove velike i srednje obveznike prihoda.
	(iii) Kontrola i istraga vezana za javne prihode	C	Subjekti koji prikupljaju većinu vladinih prihoda preduzimaju revizije i istraživanje prevara koristeći plan poboljšanja usklađenosti i završavaju većinu planiranih revizija i istraga.
	(iv) Praćenje docnji vezanih za javne prihode	D	Učinak je manji nego što je potrebno za ocenu C.
<b>PI-20</b>	<b>Računovodstvo javnih prihoda</b>	<b>A</b>	Metod ocenjivanja M1 (WL).
	(i) Podaci o naplati javnih prihoda	A	Centralna agencija podatke o prihodima dobija najmanje jednom mesečno od subjekata koji prikupljaju sve centralne državne prihode. Ove informacije su raščlanjene po vrstama prihoda i objedinjene su u izveštaju.
	(ii) Transfer naplaćenih javnih prihoda	A	Subjekti koji prikupljaju najcentralniji državni prihod prenose prihode direktno na račune koje kontroliše Trezor ili ih svakodnevno prenose u Trezor i druge određene agencije.
	(iii) Usaglašavanje računa javnih prihoda	A	Subjekti koji prikupljaju većinu prihoda centralnog nivoa države sprovode kompletno usaglašavanje procene, naplate, docnji i transfera Trezoru i drugim imenovanim agencijama najmanje kvartalno u roku od četiri nedelje od završetka kvartala.
<b>PI-21</b>	<b>Predvidljivost usmeravanja sredstava u toku godine</b>	<b>B+</b>	Metod ocenjivanja M2 (AV).
	(i) Konsolidacija gotovinskih salda	A	Svi bankarski i gotovinski bilansi konsoliduju se svakodnevno.
	(ii) Izrada projekcija gotovinskih tokova i njihovo praćenje	A	Projekcija gotovinskih tokova se priprema za fiskalnu godinu i ažurira se mesečno na osnovu stvarnih novčanih priliva i odliva.
	(iii) Podaci o maksimalnim iznosima obaveza	C	Budžetskim jedinicama se pružaju pouzdane informacije o maksimalnim iznosima obaveza najmanje mesec dana unapred.
	(iv) Značaj izmena budžeta u toku godine	A	Značajna prilagođavanja budžetskih izdvajanja tokom godine vrše se najviše dva puta godišnje, na transparentan i predvidljiv način.
<b>PI-22</b>	<b>Docnje na strani rashoda</b>	<b>D</b>	Metod ocenjivanja M1 (WL).
	(i) Stanje docnji na strani rashoda	D*	Nema dovoljno informacija.
	(ii) Praćenje docnji na strani rashoda	D*	Nije moguće utvrditi informacije koje se odnose na starost docnji i njihovu strukturu.
<b>PI-23</b>	<b>Kontrola rashoda za plate</b>	<b>C+</b>	Metod ocenjivanja M1 (WL).
	(i) Povezanost platnog spiska i evidencije zaposlenih	B	Platni spisak potkrepljen je potpunom dokumentacijom za sve promene u evidenciji zaposlenih svakog meseca i proverena u odnosu na podatke o platnom spisku za prethodni mesec. Zapošljavanje i napredovanje zaposlenih kontroliše se spiskom odobrenim radnih mesta.
	(ii) Upravljanje promenama platnog spiska	B	Potrebne promene u kadrovskoj evidenciji i platnom spisku ažuriraju se najmanje jednom mesečno, uglavnom na vreme za isplatu sledećeg

				meseca, ali nema pouzdanih raspoloživih podataka koji bi pokazali korekcije do najviše 3% isplata zarada.
		(iii) Interna kontrola platnog spiska	A	Ovlašćenje za promenu evidencije i platnog spiska je ograničeno, dovodi do revizijskog traga i adekvatno je za obezbeđivanje punog integriteta podataka.
		(iv) Revizija platnog spiska	C	Delimične revizije zarada ili ankete zaposlenih preduzete su u poslednje tri završene fiskalne godine.
	<b>PI-24</b>	<b>Javne nabavke</b>	<b>A</b>	Metod ocenjivanja M2 (AV).
		(i) Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki	A	Baze podataka ili evidencije se vode za ugovore uključujući podatke o tome šta je nabavljeno, vrednosti nabavke i kome su dodeljeni ugovori. Podaci su tačni i potpuni za sve metode nabavke roba, usluga i radova.
		(ii) Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki	A	Ukupna vrednost ugovora dodeljenih kroz konkurentne metode u poslednjoj završenoj fiskalnoj godini predstavlja 80% ili više od ukupne vrednosti ugovora.
		(iii) Pristup informacijama o javnim nabavkama	A	Svaki ključni element informacija o nabavci je potpun i pouzdan za vladine jedinice koje predstavljaju sve postupke nabavke i pravovremeno je dostupan javnosti.
		(iv) Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki	B	Sistem žalbi u postupcima nabavke ispunjava kriterijum 1 (žalbe razmatra telo koje nije uključeno ni u kakav posao u transakcijama nabavke ili u procesu koji dovodi do odluka o dodeli ugovora) i tri od ostalih pet kriterijuma.
	<b>PI-25</b>	<b>Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate</b>	<b>A</b>	Metod ocenjivanja M2 (AV).
		(i) Razdvajanje zaduženja	A	Odgovarajuće razdvajanje zaduženja propisano je tokom celog procesa rashoda. Zaduženja su jasno utvrđena.
		(ii) Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda	A	Uspostavljene su sveobuhvatne kontrole obaveza rashoda i one delotvorno ograničavaju obaveze na projektovanu dostupnost gotovine i odobrene budžetske alokacije.
		(iii) Poštovanje propisa i procedura plaćanja	A	Sva plaćanja su u skladu sa redovnim procedurama plaćanja. Svi izuzeci su unapred pravilno odobreni i opravdani.
	<b>PI-26</b>	<b>Delotvornost interne revizije</b>	<b>B+</b>	Metod ocenjivanja M1 (WL).
		(i) Obuhvat interne revizije	A	Interna revizija je operativna za sve centralne države organe.
		(ii) Priroda revizije i standarda koji se primenjuju	A	Aktivnosti interne revizije usredsređene su na procenu adekvatnosti i efikasnosti internih kontrola. Proces osiguranja kvaliteta je uspostavljen u okviru funkcije interne revizije, a aktivnosti revizije odgovaraju profesionalnim standardima, uključujući fokus na područja visokog rizika.
		(iii) Vršenje interne revizije i izveštavanje	B	Postoje godišnji programi revizije. Većina programiranih revizija je završena, o čemu svedoči i distribucija njihovih izveštaja odgovarajućim stranama.
		(iv) Odgovor na internu reviziju	B	Rukovodstvo daje delimičan odgovor na preporuke revizije za sve revidirane subjekte u roku od dvanaest meseci od izrade izveštaja.
<b>Raču</b>	<b>PI-27</b>	<b>Integritet finansijskih podataka</b>	<b>A</b>	Metod ocenjivanja M2 (AV).

		(i) Usaglašavanje računa	B	Usaglašavanje računa za sve aktivne račune centralnog nivoa vlasti odvija se najmanje jednom mesečno, obično u roku od 4 nedelje od kraja svakog meseca.	
		(ii) Privremeni računi	NA		
		(iii) Računi akontacionih plaćanja	A	Usaglašavanje računa akontacionih plaćanja vrši se najmanje jednom mesečno, u roku od mesec dana od kraja svakog meseca. Svi računi akontacionih plaćanja se blagovremeno brišu.	
		(iv) Procesi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka	A	Pristup i promena zapisa su ograničeni i evidentirani, što rezultira revizijskim tragom. Postoji operativno telo, jedinica ili tim zadužen za proveru integriteta finansijskih podataka.	
	PI-28	Budžetski izveštaji u toku godine		C+	Metod ocenjivanja M1 (WL).
			(i) Obuhvat i uporedivost izveštaja	B	Obuhvat i klasifikacija podataka omogućava direktno upoređivanje sa izvornim budžetom uz delimično agregiranje. Rashodi ostvareni od transfera dekoncentrisanim jedinicama centralnog nivoa vlasti su uključeni u ove izveštaje.
			(ii) Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine	C	Izveštaji o izvršenju budžeta pripremaju se kvartalno (moguće bez prvog kvartala), a objavljuju se u roku od 8 nedelja od završetka svakog kvartala.
			(iii) Tačnost budžetskih izveštaja u toku godine	B	Moguća je zabrinutost u vezi sa tačnošću podataka. Problemi sa podacima su istaknuti u izveštaju i oni su dosledni i korisni za analizu izvršenja budžeta. Analiza izvršenja budžeta data je na polugodišnjem nivou. Rashodi se evidentiraju barem u fazi plaćanja.
	PI-29	Godišnji finansijski izveštaji		D+	Metod ocenjivanja M1 (WL).
			(i) Sveobuhvatnost godišnjih finansijskih izveštaja	B	Finansijski izveštaji za budžet centralnog nivoa države pripremaju se godišnje i uporedivi su sa usvojenim budžetom. Oni sadrže informacije o najmanje prihodima, rashodima, finansijskoj imovini, finansijskim obavezama, garancijama i dugoročnim obavezama.
			(ii) Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju	C	Finansijski izveštaji dostupni su za reviziju u roku od 7 meseci.
			(iii) Računovodstveni standardi	D	Učinak je manji nego što je potrebno za ocenu C.
	Eksterni nadzor i revizija	PI-30	Eksterna revizija	B+	Metod ocenjivanja M1 (WL).
				(i) Obuhvat revizije i standardi	A
(ii) Podnošenje izveštaja revizije zakonodavnoj vlasti				B	Izveštaji revizije su isporučeni u roku od šest meseci od datuma podnošenja i sve vreme se ovaj parametar progresivno poboljšavao tokom godina.
(iii) Odgovor na izveštaje eksterne revizije				A	Postoje jasni dokazi o efikasnom i blagovremenom odgovoru izvršne vlasti ili revidiranog subjekta na revizije za koje se očekuje odgovor, tokom poslednje tri završene fiskalne godine.
(iv) Nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI)				A	DRI deluje nezavisno od izvršne vlasti u pogledu postupaka za imenovanje i razrešenje rukovodioca DRI, planiranje aranžmana za reviziju, aranžmana za objavljivanje izveštaja i odobravanje i

				izvršavanje budžeta DRI. Ova nezavisnost je garantovana zakonom. DRI ima neograničen i pravovremen pristup evidencijama, dokumentaciji i informacijama.
	<b>PI-31</b>	<b>Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije</b>	<b>B+</b>	Metod ocenjivanja M2 (AV).
		(i)Dinamika razmatranja izveštaja revizije	A	Nadzor nad izveštajima revizije koji su do sada primljeni okončani su u roku od 3 meseca..
		(ii) Javna slušanja o nalazima revizije	C	Detaljna slušanja o ključnim nalazima revizorskih izveštaja održavaju se povremeno, i samo sa zvaničnicima Ministarstva finansija.
		(iii) Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji	B	Zakonodavna vlast je 2019. godine podržala preporuke DRI u svojim zaključcima i pratila ih na odvojenim sastancima sa DRI i MF.
		(iv)Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije	A	Sva slušanja su javna. Sastanci Odbora se prenose i snimaju. Izveštaji se objavljuju na zvaničnoj veb stranici.

## Prilog 2: Rezime napomena o okviru za internu kontrolu

Komponente i elementi interne kontrole	Rezime napomena
<b>1. Kontrolno okruženje</b>	
1.1 Lični i stručni integritet i etičke vrednosti rukovodstva i zaposlenih, uključujući i podršku sprovođenju interne kontrole na nivou čitave organizacije	<p>Novo, sveobuhvatno poglavlje o sprečavanju sukoba interesa uključeno je u novi Zakon o državnim službenicima. (SIGMA 2019)</p> <p>Prava i obaveze državnih službenika, uključujući sistem integriteta, su uključeni u zakonodavni okvir o državnoj službi. (SIGMA 2019)</p> <p>Na osnovu podataka iz samoizveštavanja, u većini organizacija postoji Kodeks ponašanja (4,38/5) koji je jasno predstavljen (4,15/5). (MF, nacrt izveštaja CJH za FG 2019)</p>
1.2 Posvećenost stručnosti	<p>Stručno usavršavanje, uključujući ocenu učinka, obuku, mobilnost i unapređenje, uključeni su u zakonodavni okvir o državnoj službi. Međutim, unapređenje i prestanak radnog odnosa zaposlenih u javnim agencijama još uvek nisu regulisani pravilima zasnovanim na rezultatima. (SIGMA 2019)</p> <p>Odgovornost za stručno usavršavanje sada je podeljena između Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), Nacionalne akademije za javnu upravu (NAJU) i Službe za upravljanje kadrovima (SUK). SUK je 2017. godine izvela 267 kurseva obuke za 4 832 polaznika, a 2018. godine su NAJU i SUK organizovale 208 obuka za 4 081 polaznika. Pored toga, obučavanje i mentorstvo se koriste kao razvojni alati za izvođenje programa obuke. Pored opštih programa obuke koje je organizovala SUK, skoro 8 300 državnih službenika učestvovalo je u drugim programima obuke koje su organizovali različiti javni organi i Ministarstvo za evropske integracije (SIGMA 2019). U odnosu na ove brojke, informacije iz samoizveštavanja ističu nedostatak obuke o internoj kontroli u izveštajima glavnih ministarstava na nivou centralne vlasti (3,55/5). (nacrt izveštaja CJS za FG 2019)</p>
1.3 Stav rukovodstva (npr. filozofija i stil rukovođenja)	CJH MF aktivno promoviše odgovornost rukovodstva, uključujući delegiranje ovlašćenja i resursa, ali dostupne informacije ukazuju da donošenje odluka i druge prakse upravljanja u velikoj meri ostaju centralizovane.
1.4 Organizaciona struktura	Kontinuirane slabosti u linijama odgovornosti između nezavisnih tela i njihovih matičnih institucija moraju se rešavati kao deo tekućih napora na reformi javne uprave. (Izveštaj o napretku EK za 2020. godinu)
1.5 Politike i prakse upravljanja ljudskim resursima	<p>Pravni okvir za javne službe i upravljanje ljudskim resursima ostaje solidan i poboljšan je izmenama Zakona o državnim službenicima iz 2018. godine. Najkritičnija pitanja tek treba da budu ispravljena, posebno angažovanje i imenovanje viših državnih službenika i tzv. „vršilaca dužnosti“. Uprkos jasnoj zakonskoj razlici između političkih i viših radnih mesta državnih službenika, dve trećine viših mesta državnih službenika nisu izabrani na konkurentnoj osnovi. (SIGMA, 2019)</p> <p>Većina jedinica za upravljanje ljudskim resursima u pojedinim institucijama i dalje rade prvenstveno kao tradicionalne „kadrovske službe“, baveći se pravnim pitanjima zapošljavanja bez primene modernih alata za upravljanje ljudskim resursima. (SIGMA 2019) Na osnovu podataka iz samoizveštavanja ocenjuje se postojanje efikasnih sistema za ocenu učinka i podsticanje zaposlenih sa ukupnom prosečnom ocenom 3,5/5 u celokupnom javnom sektoru. (nacrt izveštaja CJH za FG 2019)</p>
<b>2. Procena rizika</b>	
2.1 Utvrđivanje rizika	Utvrđivanje, procena i praćenje rizika podržani su generičkim smernicama za upravljanje rizikom koje je pripremila CJH Ministarstva finansija. Prema važećoj metodologiji, rizici se procenjuju na osnovu uticaja i verovatnoće da se utvrde područja izloženosti visokom riziku i da se daju prioriteta odgovoru na te rizike.
2.2 Procena rizika (značaj i verovatnoća)	

	<p>CJH MF izdvaja procenu rizika kao jedan od aspekata za unapređenje, na osnovu analize informacija koje su sami prijavili o praksama upravljanja rizikom, a koje su podneli korisnici javnih sredstava. (nacrt izveštaja CJH za FG 2019)</p> <p>Dimenzije koje se tiču utvrđivanja i procene rizika u horizontalnim procesima upravljanja javnim finansijama procenjene u odeljku 3 izveštaja PEFA ocenjene su na sledeći način:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ekonomska analiza investicionih predloga u 11.1 ocenjena je ocenom „C“.</li> <li>• Strategija upravljanja dugom u 13.3 dobila je ocenu „A“.</li> <li>• Analiza makrofiskalne osetljivosti u 14.3 dobila je ocenu „A“.</li> <li>• Upravljanje rizikom prihoda u 19.2 ocenjeno je ocenom „A“.</li> <li>• Projekcija i praćenje novčanih tokova u 21.1 dobilo je ocenu „A“.</li> </ul> <p>Prakse koje pokrivaju različite aspekte upravljanja fiskalnim rizikom, kako je procenjeno u PI-10 Okvira PEFA dobile su ocenu „C+“.</p>
2.3 Vrednovanje rizika	Rizici su dokumentovani u registrima rizika koje treba redovno nadgledati i ponovo procenjivati. CJH u godišnjem istraživanju za 2019. godinu navodi da je 66,67% ministarstava uspostavilo registre rizika, što ukazuje da je kapacitet za procenu/ponovnu procenu rizika i dalje ograničen na nivou lokalnih i pokrajinskih vlasti.
2.4 Procena spremnosti za preuzimanje rizika	Od institucija javnog sektora se zahteva da svoju spremnost za preuzimanje rizika formulišu u okviru šire strategije rizika, u skladu sa zahtevima Pravilnika o finansijskom upravljanju i kontroli CJH Ministarstva finansija. Dostupne informacije ukazuju da nije kvantifikovano dovoljno rizika da bi se omogućila nešto objektivnija procena spremnosti za preuzimanje rizika.
2.5 Odgovor na rizik (prenos, tolerancija, tretman i završetak)	Sve četiri generičke mogućnosti su dostupne i koriste se u odabiru i sprovođenju isplativih i proporcionalnih kontrolnih aktivnosti. U skladu sa Smernicama CJH za upravljanje rizikom, svaki rukovodilac organizacione jedinice treba da periodično ažurira procenu rizika i prati sprovođenje mera upravljanja rizikom u okviru svojih ovlašćenja.
<b>3. Kontrolne aktivnosti</b>	
3.1 Postupci za odobravanje i preuzimanje obaveza	Postupci za odobravanje, procenjeni za osnovne procese plaćanja u PI-25, ocenjeni su u višem opsegu PEFA ocena. Informacije o autorizaciji i odobravanju u drugim horizontalnim procesima (npr. upravljanje ugovorima) nisu procenjene.
3.2 Razdvajanje zaduženja (autorizacija, obrada, beleženje, pregled)	<p>Među procesima koji procenjuju razdvajanje zaduženja, u Dimenziji 25.1 je razdvajanje zaduženja ocenjeno ocenom „A“. U ISIB okruženju, autorizacija, obrada, evidentiranje i pregled su razdvojeni, i podržani mekim i tvrdim kontrolama (aplikacije).</p> <p>Razdvajanje zaduženja u upravljanju platnim spiskom u Dimenziji 23.3 dobilo je ocenu „A“ na osnovu dostupnih dokaza o integritetu podataka u sistemu koji nije potpuno centralizovan. Van nivoa lokalne i pokrajinske vlasti, RFZO upravlja sistemom platnog spiska za institucije zdravstvene zaštite.</p>
3.3 Kontrola pristupa sredstvima i evidenciji	Usaglašenost sa pravilima i procedurama plaćanja ocenjena je ocenom „A“ u Dimenziji 25.3. Procesi integriteta finansijskih podataka dobili su ocenu „A“ u Dimenziji 27.4.
3.4 Verifikacija	Tačnost godišnjih budžetskih izveštaja dobila je ocenu „B“ u Dimenziji 28.3. Delotvornost kontrola podataka koji se koriste za verifikaciju isplata zarada u Dimenziji 23.3 ocenjena je sa „A“.
3.5 Usaglašavanje	Među procesima kojima upravlja MF, računi prihoda se redovno usaglašavaju, što dovodi do ocene „A“ u Dimenziji 20.3. Usaglašavanje bankovnih računa u Dimenziji 27.1 dobilo je ocenu „B“ zbog prakse sa računima koji su otvoreni u komercijalnim bankama.
3.6 Izveštavanje o učinku	Ministarstva preispituju operativni učinak kao deo tekućeg praćenja (pogledajte tačku 5.1 ispod), u kontekstu višegodišnjih programa rada i do sada preduzeti koraci u primeni pristupa programskog budžetiranja.

3.7 Analize poslovanja, procesa i aktivnosti	<p>Vlada ne sprovodi centralizovane, nezavisne analize učinka (kao što je, na primer, analiza potrošnje).</p> <p>DRI vrši reviziju efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti poslovanja, procesa i aktivnosti. Iako se suštinski povećava, pokrivenost revizijom svrsishodnosti ostaje ograničena, što se ogleda u oceni „D“ u Dimenziji 8.4.</p>
3.8 Nadzor (dodeljivanje, pregled i odobravanje, vođenje i obuka)	Tokom procene nisu prikupljene informacije o ovoj temi.
<b>4. Informisanje i komunikacija</b>	
	Srbija je deo Inicijative otvorenih podataka ( <i>OpenData</i> ) od 2015. godine. Nacionalni portal otvorenih podataka – <a href="http://www.data.gov.rs">www.data.gov.rs</a> , koji vodi Kancelarija za IT i e-Upravu, služi kao ulazna tačka za vladine podatke, uključujući 132 seta podataka iz 30 javnih organizacija. (SIGMA 2019)
<b>5. Praćenje</b>	
5.1 Tekuće praćenje	<p>Učinak okvira interne kontrole u tekućim aktivnostima praćenja od strane MF i najvišeg rukovodstva u institucijama procenjen je i ocenjen prema sledećim dimenzijama u Odeljku 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge u Dimenziji 8.3 ocenjeno je ocenom „A“ (napominjući vremensko kašnjenje u toku godine sa izveštavanjem o detaljnim informacijama o korišćenim sredstvima).</li> <li>• Praćenje rada javnih preduzeća u Dimenziji 10.1 dobilo je ocenu „B“.</li> <li>• Praćenje rada jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave u Dimenziji 10.2 ocenom „C“.</li> <li>• Potencijalne obaveze i drugih fiskalni rizici u Dimenziji 10.3 dobilo je ocenu „C“.</li> <li>• Praćenje realizacije investicionih projekata u Dimenziji 11.4 ocenjeno je sa ocenom „C“.</li> <li>• Kvalitet praćenja finansijske imovine na nivou centralne države u Dimenziji 12.1 dobilo je ocenu „C“.</li> <li>• Kvalitet praćenja nefinansijske imovine na nivou centralne države u Dimenziji 12.2 dobilo je ocenu „D“.</li> <li>• Praćenje docnji vezanih za javne prihode u Dimenziji 19.4 dobilo je ocenu „D“.</li> <li>• Praćenje docnji na strani rashoda u Dimenziji 22.2 dobilo je ocenu „D“ usled nedostatka raspoloživih informacija o stanju docni na kraju godine, starosti i strukturi docnji.</li> <li>• Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki u Dimenziji 24.1 dobilo je ocenu „A“.</li> </ul> <p>Prema principima COSO, interna revizija je sastavni deo komponente praćenja okvira interne kontrole. Primena interne revizije i izveštavanja ocenjena je ocenom „B“ u Dimenziji 26.3. Potrebno je poboljšati pravovremenu primenu preporuka interne revizije i dalje razvijati osiguranje kvaliteta interne revizije. (Izveštaj o napretku EK za 2020. godinu)</p>
5.2 Ocenjivanje	<p>Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga u Dimenziji 8.4 ocenjeno je ocenom „D“.</p> <p>Prakse prethodnog vrednovanja koje sprovode agencije koje su nosioci aktivnosti prilikom izbora investicionih projekata u Dimenziji 11.2 dobile su ocenu „D“.</p>
5.3 Odgovor rukovodstva	<p>Odgovor na preporuke IR u Dimenziji 26.4 je ocenjen „B“, praćen u odnosu na registre dogovorenih preporuka na nivou svake institucije.</p> <p>Odgovor na eksternu reviziju u Dimenziji 30.3 ocenjen je „A“. Pored preporuka koje su analizirane kao deo završnih računa centralnog nivoa države, blagovremeno sprovođenje preporuka eksterne revizije u pojedinačnim revizorskim izveštajima treba dodatno unaprediti. (Izveštaj o napretku EK za 2020. godinu)</p>

## Prilog 3: Izvori informacija

### Prilog 3A: Povezana istraživanja i analitika

Br	Institucija	Naziv dokumenta	Datum	Link
1.	Svetska banka	Redovni ekonomski izveštaj za Zapadni Balkan	Septembar 2020.	<a href="https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report">https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/western-balkans-regular-economic-report</a>
2.	MMF	Instrument za koordinaciju politika (peta revizija)	Januar 2021.	<a href="#">n/a</a>
3.	Evropska komisija	Izveštaj o Srbiji za 2020.	Oktobar 2020.	<a href="https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf">https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf</a>
4.	Svetska banka	Javni rashodni i finansijska odgovornost (PEFA)	Jun 2015.	<a href="https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-10/RS-Jun15-PFMPR-Public.pdf">https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-10/RS-Jun15-PFMPR-Public.pdf</a>

### Prilog 3B: Spisak osoba sa kojima su vođeni razgovori

Br.	Institucija	Sektor	Ime i prezime	Funkcija
1	Ministarstvo finansija	Sektor za međunarodnu saradnju	Verica Ignjatović	Pomoćnik ministra
2	Ministarstvo finansija	Sektor budžeta	Miroslav Bunčić	Samostalni savetnik
3	Ministarstvo finansija	Sektor budžeta	Milesa Marjanović	Načelnik
4	Ministarstvo finansija	Sektor za praćenje fiskalnih rizika	Branimir Gajić	Pomoćnik ministra
5	Ministarstvo finansija	Sektor za praćenje fiskalnih rizika	Djordje Bajović	Načelnik
6	Ministarstvo finansija	Sektor za praćenje fiskalnih rizika	Sanda Budjić	Načelnik
7	Ministarstvo finansija	Sektor za praćenje fiskalnih rizika	Tamara Bosilj	Savetnik Ministra
8	Ministarstvo finansija	Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije	Milica Jovanović	Pomoćnik ministra
9	Ministarstvo finansija	Centralna jedinica za harmonizaciju	Spomenka Wurzbürger	Načelnik
10	Ministarstvo finansija	Centralna jedinica za harmonizaciju	Zoran Živojinović	Načelnik
11	Ministarstvo finansija	Centralna jedinica za harmonizaciju	Danijela Ranković	Načelnik
12	Ministarstvo finansija	<a href="#">Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije</a>	Ljubica Matić	Načelnik
13	Poreska uprava		Mira Stanojev	Pomoćnik direktora
14	Poreska uprava		Miroslav Djinović	Pomoćnik direktora
15	Poreska uprava		Snežana Veličković	Pomoćnik direktora
16	Poreska uprava		Nenad Krtolica	Pomoćnik direktora
17	Poreska uprava		Nada Novosel	Pomoćnik direktora



Br.	Institucija	Sektor	Ime i prezime	Funkcija
18	Uprava carina	Sektor za finansijske, investicione i pravne poslove	Sofija Radulović	Zamenik direktora
19	Uprava carina	Odeljenje za naplatu budžetskih prihoda	Violeta Buturović Stojiljković	Načelnik odeljenja
20	Uprava carina	Odeljenje za budžetsko planiranje i analizu	Aleksandar Glumac	Savetnik
21	Uprava carina	Odeljenje za budžetsko planiranje i analizu	Jana Ilić	Savetnik
22	Uprava carina	Sektor za carinske postupke	Milena Zogović Jovanović	Savetnik
23	Uprava carina	Odeljenje za TARIS	Dragana Dubajić	Savetnik
24	Uprava carina	Odeljenje za poreklo i carinsku vrednost robe	Nataša Nenadić	Savetnik
25	Uprava carina	Odeljenje kontrole primene carinskih propisa	Milica Pešić	Savetnik
26	Uprava carina	Sektor za carinske postupke	Milica Gajić	Načelnik
27	Uprava carina	Sektor za analizu i upravljanje rizicima	Jelena Španović	Anlitičar
28	Uprava za javni dug		Ana Tripović	Vršilac dužnosti direktora
29	Uprava za javni dug	Odsek za strateško planiranje, analizu javnog duga, upravljanje finansijskim rizicima i izveštavanje	Oliver Minić	Načelnik
30	Uprava za javni dug	Odsek za strateško planiranje, analizu javnog duga, upravljanje finansijskim rizicima i izveštavanje	Mirjana Milićević	Načelnik
31	Uprava za javni dug	Odsek za projektne i programske zajmove	Dragana Dejanović	Samostalni savetnik
32	Uprava za trezor	Sektor za izvršenje budžeta	Gordana Pulja	Pomoćnik direktora
33	Uprava za trezor	Sektor za izvršenje budžeta	Vesna Jerinić	Predstavnik Uprave za trezor
34	Uprava za trezor	Sektor za izvršenje budžeta	Radosav Božović	Predstavnik Uprave za trezor
35	Uprava za trezor	Sektor za budžetsko računovodstvo i izveštavanje	Olga Kostić	Predstavnik Uprave za trezor
36	Uprava za trezor	Sektor za budžetsko računovodstvo i izveštavanje	Nevenka Čolakov	Predstavnik Uprave za trezor
37	Uprava za trezor	Sektor za obradu ličnih primanja	Dragica Jovanović	Predstavnik Uprave za trezor
38	Uprava za trezor	Sektor za obradu ličnih primanja	Svetlana Vladić	Predstavnik Uprave za trezor
39	Uprava za trezor	Sektor za normative i pravne poslove i kontrolu poslovnih procesa	Milenko Djuričić	Predstavnik Uprave za trezor
40	Ministarstvo prosvete	Sektor finansija	Marina Markuljević	Savetnik
41	Ministarstvo privrede	Sektor za kontrolu i nadzor u oblasti javnih preduzeća	Dubravka Drakulić	Pomoćnik ministra
42	Ministarstvo privrede	Sektor za kontrolu i nadzor u oblasti javnih preduzeća	Vesna Kopanja	Savetnik

Br.	Institucija	Sektor	Ime i prezime	Funkcija
43	Direkcija za imovinu		Dragana Godjevac Obradović	Pomoćnik direktora
44	Uprava za javne nabavke		Sandra Damčević	Direktor
45	Uprava za javne nabavke	Grupa za analizu javnih nabavki i međunarodnu saradnju	Stefan Otašević	Rukovodilac
46	Uprava za javne nabavke		Milos Stanković	Projektni menadžer i samostalni savetnik
47	Zavod za statistiku	Sektor za nacionalne račune, cene i poljoprivredu	Dušan Gavrilović	Pomoćnik direktora
48	Zavod za statistiku	Sektor za nacionalne račune, cene i poljoprivredu	Vesna Simonović	Načelnik grupe za statistiku državnih finansija
49	Agencija za privredne registre		Milan Lučić	Direktor
50	Državna revizorska institucija		Duško Pejović	Predsednik DRI
51	Državna revizorska institucija		Stojanka Milovanović	Vrhovni državni revizor
52	Državna revizorska institucija		Ivica Gavrilović	Vrhovni državni revizor
53	Državna revizorska institucija		Miloš Mandušić	Viši savetnik za kontrolu kvaliteta
5	Državna revizorska institucija		Milena Milinković	Sekretar
54	Državna revizorska institucija	Služba za međunarodnu saradnju i odnose sa javnošću	Iva Vasilić Miljić	Načelnik
55	Državna revizorska institucija		Danimir Vulinović	Vrhovni državni revizor
56	Državna revizorska institucija		Mirjana Gačević	Ovlašćeni državni revizor
57	Stalna konferencija gradova i opština		Djordje Staničić	Predsednik
58	Stalna konferencija gradova i opština		Nedeljko Čurić	Savetnik
59	Stalna konferencija gradova i opština		Pavle Tmušić	Savetnik
60	Stalna konferencija gradova i opština		Aleksandar Marinković	Savetnik

Br.	Institucija	Sektor	Ime i prezime	Funkcija
61	Stalna konferencija gradova i opština		Ivan Milivojević	Savetnik
62	Stalna konferencija gradova i opština		Nikola Tarbuk	Savetnik
63	Stalna konferencija gradova i opština		Milena Radomirović	Savetnik
64	Narodna skupština	Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava	Aleksandra Tomić	Predsednik Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava
65	Narodna skupština	Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava	Tijana Ignjatović	Generalni sekretar Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava

### Prilog 3C: Izvori informacija korišćenih kao dokazi za potrebe ocenjivanja pokazatelja

Pokazatelj/dimenzija	Izvor podataka
<b>Pouzdanost budžeta</b>	
<b>PI-1. Ukupno izvršeni rashodi</b> 1.1. Ukupno izvršeni rashodi	Zakon o budžetu za 2017. (Službeni glasnik 99/2016), 2018. (Službeni glasnik 113/2017) i 2019. (Službeni glasnik 95/2018 i 72/2019) Zakon o završnom računu za 2017. (Službeni glasnik 95/2019), 2018. (Službeni glasnik 95/2019) i 2019. (Službeni glasnik 149/2019) Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik 72/2019)
<b>PI-2. Struktura izvršenih rashoda</b> 2.1. Struktura izvršenih rashoda po funkciji 2.2. Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji 2.3. Izvršenje rashoda iz budžetske rezerve	Zakon o budžetu za 2017. (Službeni glasnik 99/2016), 2018. (Službeni glasnik 113/2017) i 2019. (Službeni glasnik 95/2018 i 72/2019) Zakon o završnom računu za 2017. (Službeni glasnik 95/2019), 2018. (Službeni glasnik 95/2019) i 2019. (Službeni glasnik 149/2019) Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik 72/2019)
<b>PI-3. Ostvareni prihodi</b> 3.1. Ukupno ostvareni prihodi 3.2. Struktura ostvarenih prihoda	Zakon o budžetu za 2017. (Službeni glasnik 99/2016), 2018. (Službeni glasnik 113/2017) i 2019. (Službeni glasnik 95/2018 i 72/2019) Zakon o završnom računu za 2017. (Službeni glasnik 95/2019), 2018. (Službeni glasnik 95/2019) i 2019. (Službeni glasnik 149/2019) Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik 72/2019)
<b>Transparentnost javnih finansija</b>	
<b>PI-4. Budžetska klasifikacija</b> 4.1 Budžetska klasifikacija	Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem (Službeni glasnik 16/2016) Pravilnik o načinu utvrđivanja i evidentiranja korisnika javnih sredstava i načinu za otvaranje i ukidanje konsolidovanog računa trezora kod Uprave za trezor (Službeni glasnik 99/18) Uputstvo za pripremu programskog budžeta (objavljeno na internet strani MF)
<b>PI-5. Budžetska dokumentacija</b> 5.1 Budžetska dokumentacija	Predlog budžeta za 2020. (objavljeno na internet strani Narodne skupštine) Objašnjenje budžeta uz predlog budžeta za 2020. Zakon o budžetu za 2020. (Službeni glasnik 84/2019) Revidirana fiskalna strategija za 2020. sa projekcijama za 2021. i 2022. (objavljeno na internet strani MF)

<p><b>PI-6. Operacije centralne vlasti koje nisu prikazane u finansijskim izveštajima</b>  6.1. Rashodi izvan finansijskih izveštaja  6.2. Prihodi izvan finansijskih izveštaja  6.3. Finansijski izveštaji vanbudžetskih subjekata</p>	<p>Zakon o završnom računu za 2019. (Službeni glasnik 149/2019)  Spisak institucija opšteg nivoa vlasti  Priručnik za statistiku državnih finansija, 2014, finansijski izveštaji za 2019, i zakoni o osnivanju fondova socijalnog osiguranja, regulatornih agencija i Fonda za razvoj</p>
<p><b>PI-7. Transferi jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave</b>  7.1. Sistem za raspodelu transfera  7.2. Ažurnost informacija o transferima</p>	<p>Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik 72/2019)  Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Službeni glasnik 62/2006)  Revidirana fiskalna strategija za 2020. sa projekcijama za 2021. i 2022. (objavljeno na internet strani MF)  Zakon o završnom računu za 2019. (Službeni glasnik 149/2019)  Podaci dobijeni od MF o izvršenju rebalansa budžeta</p>
<p><b>PI-8. Informacije o učinku za pružanje javnih usluga</b>  8.1. Planirani učinak u pružanju javnih usluga  8.2. Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga  8.3. Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge  8.4. Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga</p>	<p>Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik 72/2019)  Uputstvo za pripremu programskog budžeta (objavljeno na internet strani MF)  Zakon o planskom sistemu (Službeni glasnik, 30/2018)  Uredba o metodologiji za izradu srednjoročnih planova (Službeni glasnik, 8/2019)  Uputstvo za praćenje i izveštavanje o učinku programa (objavljeno na internet strani MF)  Metodologija DRI za uspostavljanje mera učinka (objavljeno na internet strani DRI)</p>
<p><b>PI- 9. Dostupnost fiskalnih informacija javnosti</b>  9.1. Dostupnost fiskalnih informacija javnosti</p>	<p>Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik 72/2019)  Predlog budžeta za 2020. (objavljeno na internet strani Narodne skupštine)  Zakon o budžetu za 2020. (Službeni glasnik 84/2019)  Bilten javnih finansija (objavljeno na internet strani MF)  Građanski budžet ("Građanski vodič kroz budžet ") za 2020. (objavljeno na internet strani MF)  Zakon o završnom računu za 2018. (Službeni glasnik 95/2019) i 2019 (Službeni glasnik 149/2019)  Budžetski cirkular za 2020.  Objašnjenje budžeta uz predlog budžeta za 2020.</p>
<p><b>Upravljanje imovinom i obavezama</b></p>	
<p><b>PI-10. Izveštavanje o fiskalnom riziku</b>  10.1. Praćenje rada javnih preduzeća  10.2. Praćenje rada jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave  10.3. Potencijalne obaveze i drugi fiskalni rizici</p>	<p>Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik 72/2019)  Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Službeni glasnik 62/2006)  Zakon o javnim preduzećima (Službeni glasnik 15/2016, sa izmenama i dopunama 88/2019)</p>
<p><b>PI- 11. Upravljanje javnim investicijama</b>  11.1. Ekonomska analiza investicionih projekata  11.2. Odabir investicionih projekata  11.3. Utvrđivanje troškova investicionih projekata  11.4. Praćenje realizacije investicionih projekata</p>	<p>Uredba o upravljanju kapitalnim projektima (Službeni glasnik 51/2019)  Uredba o sadržini, načinu pripreme i ocene, kao i praćenju sprovođenja i izveštavanju o realizaciji kapitalnih projekata (Službeni glasnik 63/2017)</p>
<p><b>PI-12. Upravljanje javnom imovinom</b>  12.1. Praćenje finansijske imovine  12.2. Praćenje nefinansijske imovine  12.3. Transparentnost otuđenja imovine</p>	<p>Zakon o javnoj svojini (Službeni glasnik 72/2011, sa poslednjim izmenama i dopunama 153/2020)  Pravilnik o sadržaju izveštaja o strukturi i vrednosti nefinansijske imovine Republike Srbije</p>

<p><b>PI-13. Upravljanje dugom</b>  13.1. Evidentiranje i izveštavanje o dugu i garancijama  13.2. Odobranje duga i garancija  13.3. Strategija upravljanja dugom</p>	<p>Postupci evidentiranja zajmova  Uputstva o izveštavanju o javnom dugu  Zakon o zaključivanju i izvršenju međunarodnih ugovora (Službeni glasnik 32/2013)  Postupak pregovaranja i zaključivanja sporazuma o zajmu i garanciji  Izveštaj o javnom dugu za Vladu Republike Srbije (2019)  Fiskalna strategija 2018 – 2020  Fiskalna strategija 2019 – 2021  Zakon o javnom dugu (Službeni glasnik 61/2005, 107/2009, 78/2011 i 68/2015)  Bilten javnih finansija (april2020)  Kvartalni izveštaj o javnom dugu (jun2020)  Mesečni izveštaj UJD (decembar 2019)  Revidirani program reforme upravljanja javnim finansijama 2016.-2020.  Zakon o budžetu za 2020. (Službeni glasnik 84/2019)  Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik 72/2019)</p>
<p><b>Fiskalna strategija i izrada budžeta na osnovu javnih politika</b></p>	
<p><b>PI-14. Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija</b>  14.1. Izrada makroekonomskih projekcija  14.2. Izrada fiskalnih projekcija  14.3. Analiza makroekonomske osetljivosti</p>	<p>Fiskalna strategija 2018-2020, 2019-2021, 2020-2022.  Zakon o budžetu za 2020. (Službeni glasnik 84/2019)  Zakon o budžetu za 2019. (Službeni glasnik 95/2018)  Zakon o budžetu za 2018. (Službeni glasnik 113/2017)</p>
<p><b>PI-15. Fiskalna strategija</b>  15.1. Fiskalni uticaj predloga javnih politika  15.2. Usvajanje fiskalne strategije  15.3. Izveštavanje o fiskalnim ishodima</p>	<p>Fiskalna strategija 2018-2020, 2019-2021, 2020-2022.</p>
<p><b>PI-16. Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u budžetu</b>  16.1. Srednjoročne procene rashoda  16.2. Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda  16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih budžeta  16.4 Usklađenost budžeta i procena iz prethodne godine</p>	<p>Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik 72/2019)  Fiskalna strategija 2020-2022</p>
<p><b>PI-17. Postupak pripreme budžeta</b>  17.1. Budžetski kalendar  17.2. Smernice za pripremu budžeta  17.3. Dostavljanje budžeta zakonodavnoj vlasti</p>	<p>Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik 72/2019)  Zakon o budžetu za 2020. (Službeni glasnik 84/2019)  Budžetski cirkular za 2020. i ograničenja za pripremu budžeta  Objašnjenje budžeta uz predlog budžeta za 2020.  Revidirana fiskalna strategija za 2020. godinu sa projekcijama za 2021. i 2022. (objavljeno na internet strani MF)</p>
<p><b>PI-18. Nadzor zakonodavne vlasti nad budžetom</b>  18.1. Obim nadzora nad budžetom  18.2. Procedure u skladu sa kojima zakonodavna vlasti vrši nadzor nad budžetom  18.3. Vremenski okvir za usvajanje budžeta  18.4. Pravila na osnovu kojih izvršna vlast može da izmeni budžet</p>	<p>- Zakon o Narodnoj skupštini  - Poslovnik Narodne skupštine  - Zapisnik sa 93. i 94. sednice Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava i zapisnik sa 6. sednice Narodne skupštine (18.1)    - Predlog zakona o završnom računu budžeta RS za 2017, 2018. i 2019.  - Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu RS  - Analiza Fiskalnog saveta predloga budžeta</p>

Predvidljivost i kontrola izvršenja budžeta	
<p><b>PI-19. Upravljanje javnim prihodima</b></p> <p>19.1. Prava i obaveze u pogledu mera vezanih za javne prihode</p> <p>19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode</p> <p>19.3. Kontrola i istraga vezane za javne prihode</p> <p>19.4. Praćenje docnji vezanih za javne prihode</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informator o radu Uprave carina</li> <li>- Informator o radu Poreske uprave</li> <li>- Plan razvoja carinske službe 2017 -2020.</li> <li>Plan unapređenja upravljanja rizikom u Upravi carina 2020 – 2024.</li> <li>- Godišnji plan revizije Poreske uprave za 2019. i izveštaj o sprovođenju</li> <li>- Program unapređenja poštovanja poreskih obaveza za 2019-2020.</li> <li>- Izveštaji o naplati prihoda i docnjama Uprave carina i Poreske uprave</li> </ul>
<p><b>PI-20. Računovodstvo javnih prihoda</b></p> <p>20.1. Podaci o naplati javnih prihoda</p> <p>20.2. Transfer naplaćenih javnih prihoda</p> <p>20.3. Usaglašavanje računa javnih prihoda</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pravilnika o uslovima i načinu vođenja računa za uplatu javnih prihoda i raspored sredstava sa tih računa</li> <li>- Odluka o obliku, sadržini i načinu korišćenja obrazaca platnih naloga za izvršenje platnih transakcija u dinarima</li> </ul>
<p><b>PI-21. Predvidljivost usmeravanja sredstava u toku godine</b></p> <p>21.1. Konsolidacija gotovinskih salda</p> <p>21.2. Izrada projekcije gotovinskih tokova i njihovo praćenje</p> <p>21.3. Podaci o maksimalnim iznosima obaveza</p> <p>21.4. Značaj izmena budžeta u toku godine</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pravilnik o sistemu izvršenja budžeta (sa poslednjim izmenama i dopunama, Službeni glasnik, 72/19)</li> <li>- Izveštaji DRI za 2017. i 2018. (poslednji dostupni)</li> </ul>
<p><b>PI-22. Docnje na strani rashoda</b></p> <p>22.1. Smanjenje docnji na strani rashoda</p> <p>22.2. Praćenje docnji na strani rashoda</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama (sa poslednjim izmenama i dopunama iz 2019.)</li> <li>- Izveštaji o stanju docnji (dobijeni u drugom kvartalu 2020.)</li> </ul>
<p><b>PI-23. Kontrola rashoda za plate</b></p> <p>23.1. Povezanost platnog spiska i evidencije zaposlenih</p> <p>23.2. Upravljanje promenama platnog spiska</p> <p>23.3. Interna kontrola platnog spiska</p> <p>23.4. Revizija platnog spiska</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zakon o državnoj službi</li> <li>- Zakon o platama državnih službenika i javnih nameštenika</li> <li>- MF, Centralna jedinica za harmonizaciju, godišnji izveštaj (2017, 2018. i nacrt za 2019.)</li> <li>- DRI, Izveštaj o reviziji završnog računa</li> </ul>
<p><b>PI-24. Javne nabavke</b></p> <p>24.1. Praćenje sprovođenja postupaka javnih nabavki</p> <p>24.2. Metode sprovođenja postupaka javnih nabavki</p> <p>24.3. Pristup informacijama o javnim nabavkama</p> <p>24.4. Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabavki</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zakon o javnim nabavkama (Službeni glasnik 91/2019)</li> <li>- Propisi o sprovođenju javnih nabavki</li> </ul>
<p><b>PI-25. Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plate</b></p> <p>25.1. Razdvajanje zaduženja</p> <p>25.2. Delotvornost kontrola za preuzimanje obaveza na strani rashoda</p> <p>25.3. Poštovanje propisa i procedura plaćanja</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zakon o budžetskom sistemu</li> <li>- Pravilnik o izvršenju budžeta</li> <li>- MF, Centralna jedinica za harmonizaciju, godišnji izveštaj (2017, 2018. i nacrt za 2019.)</li> <li>- MF, Sektor za budžetsku inspekciju, godišnji izveštaj za 2019.</li> <li>- Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru, 2017-2020.</li> </ul>

<p><b>PI-26. Interna revizija</b>  26.1. Obuhvat interne revizije  26.2. Priroda revizije i standarda koji se primenjuju  26.3. Vršenje interne revizije i izveštavanje  26.4. Odgovor na internu reviziju</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru</li> <li>- MF, Centralna jedinica za harmonizaciju, godišnji izveštaj (2017, 2018. i 2019.)</li> <li>- Priručnik za internu reviziju</li> </ul>
<b>Računovodstvo i izveštavanje</b>	
<p><b>PI-27. Integritet finansijskih podataka</b>  27.1. Usaglašavanje računa  27.2. Privremeni računi  27.3. Računi akontacionih plaćanja  27.4. Procesi kojima se osigurava integritet finansijskih podataka</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MF, Sektor za budžetsku inspekciju, godišnji izveštaj za 2019.</li> </ul>
<p><b>PI-28. Budžetski izveštaji u toku godine</b>  28.1. Obuhvat i uporedivost izveštaja  28.2. Dinamika izrade budžetskih izveštaja u toku godine  28.3. Tačnost budžetskih izveštaja u toku godine</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Izveštaj o izvršenju budžeta, šestomesečni i devetomesečni, 2017, 2018. i 2019.</li> <li>MF, Bilten javnih finansija</li> </ul>
<p><b>PI-29. Godišnji finansijski izveštaji</b>  29.1. Sveobuhvatnost godišnjih finansijskih izveštaja  29.2. Podnošenje izveštaja za eksternu reviziju  29.3. Računovodstveni standardi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Predlog zakona o završnom računu</li> <li>- Uredba o budžetskom računovodstvu</li> <li>- Uredba o primeni međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (IPSAS)</li> <li>- Pravilnik o načinu pripreme, sastavljanja i podnošenja finansijskih izveštaja korisnika budžetskih sredstava, korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje i budžetskih fondova</li> </ul>
<b>Eksterni nadzor i revizija</b>	
<p><b>PI-30. Eksterna revizija</b>  30.1. Obuhvat revizije i standardi  30.2. Podnošenje izveštaja revizije zakonodavnoj vlasti  30.3. Odgovor na izveštaje eksterne revizije  30.4. Nezavisnost Državne revizorske institucije</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ustav</li> <li>- Zakon o DRI</li> <li>- Poslovnik DRI</li> <li>- Godišnji izveštaj o radu DRI (2018.)</li> <li>- Izveštaj DRI o reviziji završnog računa budžeta RS (za 2017. i 2018.)</li> <li>- Dokazi o datumima prijema finansijskih izveštaja / izveštajima o reviziji dostavljenim Narodnoj skupštini</li> <li>- Strateški plan DRI, 2019.–2023.</li> </ul>
<p><b>PI-31. Nadzor zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije</b>  31.1. Dinamika razmatranja izveštaja revizije  31.2. Javna slušanja o nalazima revizije  31.3. Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji  31.4. Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izveštajima revizije</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zakon o Narodnoj skupštini</li> <li>- Poslovnik Narodne skupštine</li> <li>- Narodna skupština, Odbor za finansije, državni budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, dokumenta iz službenih postupaka</li> </ul>

## Prilog 4: Praćenje promena učinka na osnovu prethodne verzije PEFA

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena iz 2015.	Ocena iz 2020.	Opis ispunjenih zahteva u sadašnjoj proceni	Objašnjenje promene (uključiti pitanja uporedivosti)
<b>A. REZULTATI UJF: Pouzdanost budžeta</b>				
PI-1 Ukupni iznos rashoda u poređenju sa prvobitno usvojenim budžetom	B	A	Iznos rashoda je bio između 99,1% i 103,6% budžetiranih rashoda u posmatranom periodu.	Rezultati poboljšani. Opseg odstupanja rashoda je smanjen.
PI-2 Struktura ostvarenih rashoda u odnosu na prvobitno odobreni budžet	D+	D+		
(i) Obim odstupanja u strukturi rashoda tokom poslednje tri godine, isključujući stavke koje se odnose na nepredviđene okolnosti	D	D	Odstupanje u strukturi rashoda ostaje do limita od 15% u dve od tri godine.	Nema promene rezultata.
(ii) Prosečan iznos rashoda koji su pokriveni iz sredstava za nepredviđene situacije tokom protekle tri godine.	A	A	Ukupna sredstva naplaćena u odnosu na rezervu u 2017, 2018. i 2019. godinu su bila na nivou 0,17, 0,25 i 0,19 %.	Nema promene rezultata.
PI-3 Ukupni iznos ostvarenja prihoda u odnosu na prvobitno usvojeni budžet	C	B	Stvarni prihodi iznosili su između 105,8% i 108,2% budžetiranih prihoda.	Unapređeni rezultati.
PI-4 Iznos i praćenje neizmirenih obaveza sa strane rashoda	D+	D		
(i) Iznos neizmirenih obaveza sa strane rashoda i nedavna promena iznosa	C	Nije ocenjen	Nije bilo moguće utvrditi stanje zaostalih obaveza na kraju tri poslednje završene FG.	Nije ocenjen usled nedostatka informacija. Osnovni kretanja učinka nisu dostupni za procenu
(ii) Dostupnost podataka za praćenje iznosa neizmirenih obaveza sa strane rashoda	D	D	Navodi se da postoje rutinske procedure za generisanje podataka potrebnih za ocenjivanje ove dimenzije, ali stvarni izveštaji nisu dostupni za procenu.	Navedena su poboljšanja u rezultatima, ali nisu dovoljno potkrepljena dokazima da bi dovela do promene ocene.
<b>B. KLJUČNA HORIZONTALNA PITANJA: Sveobuhvatnost i transparentnost</b>				
PI-5 Klasifikacija budžeta	A	D	Klasifikacija budžeta i računa zasnovana je na međunarodnim standardima (COFOG/GFS) ili može dovesti do dosledne dokumentacije uporedive sa tim standardima.	Nema promene rezultata. Ocena se promenila usled različitih tumačenja raspoloživih dokaza.
PI-6 Sveobuhvatnost informacija uključenih u budžetsku dokumentaciju	C	A	Srbija ispunjava 8 od 9 elemenata, sa izuzetkom rezimiranih budžetskih podataka za prihode i rashode koji su predstavljeni kao glavne glave klasifikacije.	Veća ocena zbog različitog tumačenja zahteva, ali nema evidentnih promena rezultata.
PI-7 Obim aktivnosti vlade o kojima ne postoje izveštaji	NR	A		
(i) Nivo aktivnosti vlade o kojima ne postoje izveštaji	NR	A	O svim rashodima se izveštava u završnom računu subjekata centralnog nivoa države.	Dimenzija nije ocenjena u proceni iz 2015. godine.
(ii) Informacije o prihodima/rashodi	B	A	Projekti koje finansiraju donatori su uključeni u budžet i o njima se	Unapređeni rezultati.



Pokazatelj/Dimenzija	Ocena iz 2015.	Ocena iz 2020.	Opis ispunjenih zahteva u sadašnjoj proceni	Objašnjenje promene (uključiti pitanja uporedivosti)
<b>A. REZULTATI UJF: Pouzdanost budžeta</b>				
ma za projekte koje finansiraju donatori			redovno izveštava kroz postupak izveštavanja o izvršenju budžeta.	
PI-8 Transparentnost fiskalnih odnosa između raznih nivoa vlasti	<b>B</b>	<b>C</b>		
(i) Transparentnost i objektivnost u horizontalnim alokacijama među lokalnim i pokrajinskim vlastima	A	D	Sistem za određivanje raspodele zasnovan je na pravilima i transparentan je za većinu transfera. Međutim, to nije sprovedeno u praksi. Raspodele su zadržane na nivou iz 2013. godine.	Rezultati su pogoršani otkako su vlasti napustile praksu ažuriranja i osvežavanja sistema raspodele novim podacima. Umesto toga su zadržani na nivoima utvrđenim 2013. godine u apsolutnom iznosu.
(ii) Pravovremenost i pouzdane informacije lokalnim i pokrajinskim vlastima i njihovim alokacijama	D	C	Lokalne i pokrajinske vlasti su zvanično obavestene o svojim nivoima transfera iz nacrtu Zakona o budžetu (objavljen je 2. novembra 2019.)	Ocena je bolja zahvaljujući neznatnoj promeni okolnosti. Međutim ukupni rezultat je ostao nepromenjen u pogledu ove dimenzije.
(iii) Obim konsolidacije fiskalnih podataka za opštu državu prema sektorskim kategorijama	A	A	Fiskalni podaci se blagovremeno i dosledno prikupljaju i objedinjuju za sve lokalne i pokrajinske vlasti.	Nema promene rezultata.
PI-9 Nadzor nad ukupnim fiskalnim rizikom koji predstavljaju drugi subjekti u javnom sektoru	<b>D+</b>	<b>C</b>		
(i) Obim do koga centralna vlada prati samostalne subjekte i javna preduzeća	D	C	Vlada, preko Agencije za privredne registre ili direktno putem Uprave za trezor, prima finansijske izveštaje od većine glavnih SS/JP u roku od devet meseci od kraja fiskalne godine. Nije pripremljen konsolidovani izveštaj o fiskalnom riziku.	Praćenje SS/JP je marginalno poboljšano.
(ii) Obim do koga centralna vlada prati fiskalne pozicije nižih nivoa vlasti	A	C	Neto fiskalna pozicija se svake godine prati na nivou pokrajine i lokalnih samouprava, ali nedostaje objedinjeni pregled.	Nema promene rezultata, razlika u tumačenju ispunjenih zahteva za ocenu između dve procene.
PI-10 Pristup javnosti ključnim fiskalnim informacijama	<b>B</b>	<b>B</b>	Pripremaju se i objavljuju četiri od šest elemenata propisanih metodologijom. Sve osim izveštaja o izvršenju budžeta (u toku godine i na kraju godine).	Nema promene rezultata.
<b>C. BUDŽETSKI CIKLUS</b>				
<b>C(i) Budžetiranje zasnovano na javnim politikama</b>				
PI-11 Urednost i učešće u godišnjem budžetskom procesu	<b>B+</b>	<b>B+</b>		
(i) Postojanje i pridržavanje fiksnog budžetskog kalendara	C	A	Budžetski kalendar se uglavnom poštuje, mada su kašnjenja česta. Budžetskim korisnicima je bilo omogućeno 9 nedelja da pripreme svoje finansijske procene.	Rezultati su poboljšani jer 2019. godine nije bilo značajnih kašnjenja, dok su korisnici dobili period od 9. jula do 1. septembra da

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena iz 2015.	Ocena iz 2020.	Opis ispunjenih zahteva u sadašnjoj proceni	Objašnjenje promene (uključiti pitanja uporedivosti)
<b>A. REZULTATI UJF: Pouzdanost budžeta</b>				
				formulišu svoje budžetske zahteve.
(ii) Smernice za izradu predloga budžeta	A	C	Postoji jasan i sveobuhvatan budžetski cirkular, ali ga Vlada ne odobrava pre nego što se dostavi jedinicama potrošnje.	Nema promene rezultata. Ocena je promenjena zbog razlike u tumačenju dostupnih dokaza.
(iii) Pravovremeno usvajanje budžeta od strane zakonodavne vlasti	A	A	Zakonodavac je odobrio budžet pre početka fiskalne godine za sve godine obuhvaćene procenom.	Nema promene ocene ni rezultata.
PI-12 Višegodišnja perspektiva fiskalnog planiranja, politike potrošnje i budžeta	<b>C+</b>	<b>C+</b>		
(i) Višegodišnje fiskalne projekcije i funkcionalne alokacije	C	C	Projekcije fiskalnih agregata po glavnim ekonomskim i programskim kategorijama pripremaju se tokom tri godine na neprekidnoj osnovi, ali razlike između procena i između procena i godišnjih budžetskih maksimalnih iznosa nisu jasno objašnjene.	Nema promene ocene ni rezultata.
(ii) Obuhvat učestalosti analize održivosti duga	A	A	Analiza održivosti domaćeg i spoljnog duga vrši se svake godine.	Nema promene ocene ni rezultata.
(iii) Postojanje sektorskih strategija sa procenom troškova	D	C	Strategije sa procenjenim troškovima postoje u većini sektora, ali procena troškova nije u svim slučajevima potpuna, a doslednost sa fiskalnom projekcijom nije moguće utvrditi.	U poređenju sa prethodnom procenom, uzorkovanje sektorskih strategija za glavne sektore pokazuje da one sadrže procenu troškova.
(iv) Veze između investicionih budžeta i procena rashoda u budućim periodima	C	C	Mnoge investicione odluke imaju slabe veze sa sektorskim strategijama, međutim njihovi troškovi su uključeni u budžetske procene.	Postoje određena poboljšanja u uključivanju tekućih troškova u terminske procene, međutim, to je nedovoljno za poboljšanje ocene.
<b>C(ii) Predvidljivost i kontrola prilikom izvršenja budžeta</b>				
PI-13 Transparentnost dužnosti i obaveza poreskih obveznika	<b>C+</b>	<b>B+</b>		
(i) Jasnoća i sveobuhvatnost poreskih obaveza	C	B	Zakoni i procedure za većinu glavnih poreza su sveobuhvatni i jasni, sa prilično ograničenim diskrecionim ovlašćenjima uključenih državnih subjekata.	Na osnovu javno dostupnih istraživanja javnog mnjenja, čini se da je zloupotreba diskrecionih ovlašćenja od strane institucija za naplatu prihoda smanjena u odnosu na procenu iz 2015. godine.
(ii) Pristup poreskih obveznika informacijama o poreskim obavezama i administrativnim procedurama	B	A	Poreski obveznici imaju lak pristup sveobuhvatnim, korisnički prijateljski nastrojenim i ažurnim informacijama o poreskim obavezama i administrativnim procedurama za sve glavne poreze i poreska uprava dopunjuje ovo	Poboljšan pristup poreskim obavezama i administrativnim procedurama.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena iz 2015.	Ocena iz 2020.	Opis ispunjenih zahteva u sadašnjoj proceni	Objašnjenje promene (uključiti pitanja uporedivosti)
<b>A. REZULTATI UJF: Pouzdanost budžeta</b>				
			aktivnim kampanjama za edukaciju poreskih obveznika.	
(iii) Postojanje i funkcionisanje poreskog žalbenog mehanizma	C	B	Poreski žalbeni sistem transparentnih upravnih postupaka potpuno je uspostavljen i funkcionalan, ali neka pitanja koja se odnose na pristup, efikasnost, pravičnost ili efektivno praćenje njegovih odluka moraju se rešiti.	Administrativna žalba na procene PURS i UC premeštena je 2017. godine iz nadležnih agencija za naplatu prihoda u MF. S obzirom da je drugostepeni sistem, uspostavljen u MF 2017. godine, postao do 2020. u potpunosti ustanovljen i operativan, data je ocena B; bilo je prerano proceniti njegovu efektivnost.
PI-14 Delotvornost mera registracije poreskih obveznika i procene poreza	<b>C+</b>	<b>B</b>		
(i) Kontrole u sistemu registracije poreskih obveznika	B	B	Poreski obveznici su registrovani u kompletnom sistemu baze podataka koji ima neke povezanosti sa drugim relevantnim državnim sistemima registracije i propisima finansijskog sektora.	Nema promene.
(ii) Efektivnost kazni za nepoštovanje obaveza registracije i prijavljivanja	C	B	Kazne za nepoštovanje zakona postoje u najvažnijim oblastima, ali nisu uvek efikasne zbog nedovoljnog obima i/ili nedosledne administracije	Delotvornost kazni za nepoštovanje propisa poboljšana je zbog pojačanih napora PURS, što je rezultiralo većim udelom poreskih prihoda u BDP-u, sa 33,9 na 38,6 procenata
(iii) Planiranje i praćenje programa poreskih inspekcija i istraživanja prevara	C	B	Poreskim revizijama i istragama prevara se upravlja i izveštava se o njima u skladu sa dokumentovanim planom revizije, sa jasnim kriterijumima za procenu rizika za revizije u najmanje jednoj velikoj poreskoj oblasti koja primenjuje samooporezivanje	PURS je poboljšala kvalitet svojih procesa upravljanja rizicima
PI-15 Delotvornost naplate poreskih plaćanja	<b>D+</b>	<b>D+</b>		
(i) Stopa naplate za velike poreske dugove	D	D	Koeficijent naplate duga u poslednjoj godini je bio ispod 60%, a ukupan iznos poreskih dugovanja je značajan (tj. više od 2% ukupne godišnje naplate).	Nema promene rezultata i ocene.
(ii) Delotvornost prenosa naplaćenih poreza Trezoru od strane uprave prihoda	A	A	Sav prihod od poreza uplaćuje se direktno na račune koje kontroliše Trezor ili se prenosi u Trezor svakodneвно.	Nema promene rezultata i ocene.
(iii) Učestalost usaglašavanja kompletnih računa u odnosu na procenu poreza,	A	A	Potpuno usaglašavanje poreskih procena, naplate, dugovanja i transferi u Trezor odvijaju se najmanje mesečno u roku od jednog meseca na kraju meseca.	Nema promene rezultata i ocene.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena iz 2015.	Ocena iz 2020.	Opis ispunjenih zahteva u sadašnjoj proceni	Objašnjenje promene (uključiti pitanja uporedivosti)
<b>A. REZULTATI UJF: Pouzdanost budžeta</b>				
naplatu, evidentiranje duga i prijem od strane Trezora				
PI-16 Predvidljivost raspoloživosti sredstava za ugovaranje rashoda	<b>D+</b>	<b>C+</b>		
(i) Obim do koga se tokovi gotovine prognoziraju i prate	A	A	Projekcija novčanih tokova se priprema za fiskalnu godinu i ažurira se mesečno na osnovu stvarnih priliva i odliva gotovine.	Nema promene ocene ni rezultata.
(ii) Pouzdanost i horizont periodičnih informacija tokom godine za ministarstva, sektore, agencije u vezi gornjih granica za rashode	D	C	Budžetski korisnici mogu pouzdano da planiraju prema gornjim granicama plaćanja za jedan mesec unapred.	Ocena unapređena. Rezultati unapređeni kao posledica promena zakonodavnog okvira.
(iii) Učestalost i transparentnost prilagođavanja budžetskih alokacija iznad nivoa rukovodstva ministarstva, sektora, agencija	A	A	Postojeća pravila ograničavaju prilagođavanje budžetskih alokacija u toku godine iznad nivoa budžetskih korisnika i sprovode se transparentno i prema očekivanjima.	Nema promene ocene ni rezultata.
PI-17 Evidentiranje i upravljanje bilansima gotovine, dugom i garancijama	<b>A</b>	<b>A</b>		
(i) Kvalitet evidentiranja i izveštavanja o podacima o dugu	A	A	Evidencija domaćeg i stranog duga se kompletira, ažurira i usklađuje na mesečnom nivou sa podacima koji se smatraju podacima visokog integriteta. Sveobuhvatni menadžerski i statistički izveštaji (pokrivaju servisiranje duga, zalihe i poslovanje) pripremaju se kvartalno.	Nema promene ocene ni rezultata.
(ii) Obim konsolidacije gotovinskog bilansa vlade	A	A	Svi gotovinski bilansi na centralnom nivou se izračunavaju svakodnevno i konsoliduju se putem računa Trezora.	Nema promene ocene ni rezultata.
(iii) Sistemi za ugovaranje kredita i izdavanje garancija	A	A	Ministarstvo finansija je jedinstveno telo za novo zaduživanje i izdavanje garancija, u skladu sa transparentnim kriterijumima i fiskalnim ciljevima	Nema promene ocene ni rezultata.
PI-18 Delotvornost kontrola platnog spiska	<b>C+</b>	<b>C+</b>		
(i) Step en integracije i usklađivanja evidencija kadrova i podataka sa platnog spiska	B	B	Platni spisak je podržan potpunom dokumentacijom za sve izmene evidencije zaposlenih i provere u odnosu na podatke o platnom spisku iz prethodnog meseca, ali	Nema promene ocene ni rezultata. Sveobuhvatni registar ljudskih resursa je još u pripremi.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena iz 2015.	Ocena iz 2020.	Opis ispunjenih zahteva u sadašnjoj proceni	Objašnjenje promene (uključiti pitanja uporedivosti)
<b>A. REZULTATI UJF: Pouzdanost budžeta</b>				
			informacije se čuvaju u dva sistema koja nisu direktno povezana.	
(ii) Pravovremenost promena kadrovskih evidencija i platnog spiska	A	A	Promene na platnom spisku i evidenciji osoblja vrše se bez odlaganja u istom mesecu, a navodi se da su retroaktivna prilagođavanja retka.	Nema promene ocene ni rezultata.
(iii) Interne kontrole promena kadrovskih evidencija i platnog spiska	A	B	Ovlašćenje za promenu evidencije u bazi podataka o zaposlenima i platnim spiskovima u Upravi za trezor ograničeno je na ovlašćeno osoblje za čiji pristup sistemu je potrebna jedinstvena lozinka i koje ima pravo da izvrši promene samo na osnovu dokumentovanih dokaza.	Nema promene rezultata. Tokom sastanaka prikupljene su informacije o niskoj stopi retroaktivnih promena koje ovog puta nisu prihvatljive.
(iv) Postojanje revizija platnog spiska za identifikaciju slabosti kontrola i/ili fantomskih zaposlenih	C	C	Uprkos sve većem obuhvatu interne i eksterne revizije, nije moguće utvrditi da su svi subjekti centralnog nivoa obuhvaćeni revizijom platnog spiska	Očigledna poboljšanja rezultata (više revizora i više revizija) nisu dovela do povećanja ocene.
PI-19 Konkurencija, vrednost za novac i kontrole nabavki	<b>B+</b>	<b>A</b>		
(i) Transparentnost, sveobuhvatnost i konkurencija u pravnom i regulatornom okviru	B	A	Pravni okvir ispunjava svih šest navedenih zahteva.	Novi ZJN propisuje upotrebu elektronskog portal o nabavkama i poboljšava javni pristup informacijama o nabavkama.
(ii) Korišćenje konkurentnih metoda nabavke	A	A	Kada se ugovori dodeljuju metodama koje nisu otvoreno nadmetanje, opravdani su u skladu sa zakonskim zahtevima	Nema promene.
(iii) Pristup javnosti kompletnim, pouzdanim i blagovremenim informacijama o nabavkama	B	A	Svi ključni elementi informacija o nabavkama su potpuni i pouzdani za vladine jedinice koje predstavljaju 90% svih nabavki (po vrednosti) i dostupni su javnosti blagovremeno kroz odgovarajuća sredstva.	Veb stranica KJN objavljuje sve podzakonske akte, kao i sve godišnje i polugodišnje izveštaje o javnim nabavkama u Srbiji. Portal za nabavke, koji vodi KJN, objavljuje obaveštenja o nabavkama i dodelu ugovora. Novi ZJN putem elektronskog portal za nabavke predviđa elektronsko nadmetanje za koje se ne plaća naknada za pristup.
(iv) Postojanje nezavisnog administrativnog sistema za prigovore na postupak nabavki	A	B	Sistem prigovora u postupku nabavki ispunjava kriterijume (i) i (ii) i tri od pet ostalih kriterijuma.	Naknada se naplaćuje kada se uloži prigovor, ako ti troškovi nisu ograničavajući.
PI-20 Delotvornost internih kontrola rashoda koji nisu zarade	<b>C+</b>	<b>B+</b>		

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena iz 2015.	Ocena iz 2020.	Opis ispunjenih zahteva u sadašnjoj proceni	Objašnjenje promene (uključiti pitanja uporedivosti)
<b>A. REZULTATI UJF: Pouzdanost budžeta</b>				
(i) Delotvornost kontrola ugovaranja rashoda	A	A	Kontrole preuzimanja obaveza na nivou Uprave za trezor delotvorno ograničavaju obaveze na raspoloživa budžetska izdvajanja in a stvarnu raspoloživost gotovine. Obaveze institucija zdravstvene zaštite kontrolišu se i upoređuju sa godišnjim ugovorom sa RFZO. Na nivou centralne vlasti, ex-ante kontrola obaveza je decentralizovana i vrše je potrošačke jedinice.	Nema promene ocene ni rezultata.
(ii) Sveobuhvatnost, relevantnost i razumevanje drugih pravila/procedura interne kontrole.	C	B	Sveobuhvatnost i razumevanje interne kontrole možda su poboljšani i iznad ocene B, ali nije bilo moguće proceniti njihovu relevantnost i troškove/efikasnost (što je zahtev za ocenu A).	Poboljšana ocena i rezultat. Napredak je postignut u skladu sa obavezama Srbije da se uskladi sa međunarodnim standardima i dobrim praksama u oblasti interne kontrole.
(iii) Stepenn usaglašenosti sa pravilima za obradu i evidentiranje transakcija	C	A	Pravila za obradu i evidentiranje transakcija poštuju se na nivou Uprave za trezor, a nalazi revizije o neusaglašenosti izvan ISIB nisu toliko brojni kao u prethodnoj proceni.	Promena ocene kao rezultat očiglednih poboljšanja u usaglašenosti izvan ISIB (FMIS) okruženja koje se mogu pripisati radu DRI i Budžetske inspekcije MF.
PI-21 Delotvornost interne revizije	<b>C+</b>	<b>C+</b>		
(i) Obuhvat i kvalitet funkcije interne revizije	C	A	Obuhvat interne revizije povećan je kako bi obuhvatio sve subjekte na centralnom nivou, a profesionalni standardi se uglavnom ispunjavaju, što dokazuju pregledi kvaliteta CJH i dostupni izveštaji eksterne procene.	Promena ocene koja je rezultat povećanja sredstava za reviziju i većeg fokusa na kvalitet revizije (koji proverava sistemsku usredsređenost napora interne revizije).
(ii) Učestalost dostavljanja izveštaja	C	C	Izveštaji se objavljuju u skladu sa godišnjim planom revizije i prosleđuju se subjektu revizije i MF, kao i DRI na zahtev.	Nema promene ocene, ali se beleže stalna poboljšanja rezultata.
(iii) Obim odgovora rukovodstva na funkciju interne revizije.	B	A	U okviru uzorka, navedena prosečna stopa primene preporuka iznosila je blizu 75% izdatih preporuka (u proseku, tokom 3 godine), što označava brzo i sveobuhvatno delovanje rukovodstva. Uporedivi procenat za sve subjekte na centralnom nivou iznosi oko 71%.	Ocena je unapređena, kao rezultat poboljšanih rezultata (iako su mogući problemi sa uporedivošću podataka, čini se da se ukupna stopa za centralni nivo povećala za oko 10 procenata).
<b>C(iii) Računovodstvo, evidentiranje i izveštavanje</b>				
PI-22 Blagovremenost i redovnost usaglašavanja računa	<b>A</b>	<b>A</b>		
(i) Redovnog usaglašavanja	A	A	Izvodi za račune kojima upravlja Trezor generišu se svakodnevno i stavljaju na raspolaganje za usaglašavanje sa pomoćnim evidencijama potrošačkih jedinica, a devizni računi se usaglašavaju u roku od 4 nedelje kako bi se ispunili	Nema promene rezultata ni ocene.

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena iz 2015.	Ocena iz 2020.	Opis ispunjenih zahteva u sadašnjoj proceni	Objašnjenje promene (uključiti pitanja uporedivosti)
<b>A. REZULTATI UJF: Pouzdanost budžeta</b>				
			zahtevi mesečnog izveštavanja Trezora o izvršenju.	
(ii) Redovnost i pražnjenje privremenih računa i računa akontacionih plaćanja	A	A	Usaglašavanje i odobrenje akontacionih plaćanja odvija se u istom periodu i ne prenose se bilansi.	Nema promene rezultata ni ocene.
PI-23 Dostupnost informacija o resursima dobijenim pružanjem usluga	A	A	Pouzdate informacije o resursima koje dobijaju osnovne škole i domovi zdravlja dobijaju se u okviru tromesečnih izveštaja o izvršenju budžeta, a Uprava za trezor objedinjuje u izveštaje u toku godine i godišnje izveštaje o izvršenju budžeta.	Nema promene rezultata ni ocene.
PI-24 Kvalitet i blagovremenost budžetskih izveštaja tokom godine	C+	C+		
(i) Opseg izveštaja u smislu obuhvata i kompatibilnosti sa budžetskim procenama	B	C	Rashodi se evidentiraju u FMIS sistemu pri registraciji preuzetih obaveza i u fazi plaćanja, ali izveštava se samo o plaćanjima. Poređenje sa prvobitno usvojenim budžetom ograničeno je samo na ukupni nivo ekonomske klasifikacije.	Niža ocena kao rezultat ponovnog tumačenja raspoloživih dokaza u odnosu na kriterijume za ocenjivanje (obaveze nisu prijavljene u 2015. godini a to još uvek nije slučaj). Nema promena u rezultatima.
(ii) Blagovremenost izdavanja izveštaja	C	C	Izveštaji se ne izrađuju za prvi kvartal, već se pripremaju u roku od 15 dana od kraja obuhvaćenog perioda za drugi i treći kvartal.	Nema promene rezultata ni ocene.
(iii) Kvalitet informacija	A	A	Evidencija o izvršenju budžeta, koja služi kao osnova za pripremu izveštaja o izvršenju budžeta u toku godine, pruža informacije bez materijalnih pitanja u pogledu tačnosti.	Nema promene rezultata ni ocene.
PI-25 Kvalitet i blagovremenost godišnjih finansijskih izveštaja	D+	D+		
(i) Kompletnost finansijskih izveštaja	A	A	Završni račun budžeta Republike Srbije priprema se godišnje i sadrži potpune informacije o prihodima, rashodima i finansijskoj imovini/obavezama.	Nema promene rezultata ni ocene .
(ii) Blagovremenost dostavljanja finansijskih izveštaja	B	NR	Nije navedeno zbog nedostatka podataka.	-
(iii) Računovodstveni standardi koji se primenjuju	D	D	Iako se nacionalni računovodstveni okvir primenjuje za sve finansijske izveštaje i izveštaji se podnose u doslednom formatu, sukobljeni podzakonski akti zapravo sprečavaju obelodanjivanje računovodstvenih standarda koji se primenjuju.	Nema promene rezultata ni ocene .

Pokazatelj/Dimenzija	Ocena iz 2015.	Ocena iz 2020.	Opis ispunjenih zahteva u sadašnjoj proceni	Objašnjenje promene (uključiti pitanja uporedivosti)
<b>A. REZULTATI UJF: Pouzdanost budžeta</b>				
<b>C(iv) Eksterni nadzor i revizija</b>				
PI-26 Obuhvat, priroda i aktivnosti nakon eksterne revizije	<b>B+</b>	<b>B+</b>		
(i) Obuhvat/priroda obavljenih revizija (uključujući pridržavanje računovodstvenih standarda)	B	A	Pokrivenost se progresivno povećala (uključujući i reviziju učinka), kao rezultat jačanja kapaciteta.	Rezultat se poboljšao, što je za rezultat dalo višu ocenu.
(ii) Blagovremenost dostavljanja izveštaja revizije zakonodavnoj vlasti	B	B	U praksi, DRI podnosi izveštaj o reviziji završnog računa glavnih institucija na centralnom nivou u decembru, u roku od šest meseci od njegovog prijema i u roku od 12 meseci nakon završetka perioda obuhvaćenog finansijskim izveštajima.	Nema promene ocene. Učinak je progresivno napredovao i vreme obrade potrebno DRI se smanjilo
(iii) Dokazi o postupanju po preporukama revizije	A	A	Odazivni izveštaji za završni račun smatrani su autentičnim u poslednje tri završene fiskalne godine, sa primenom za završni račun lokalnog i pokrajinskog nivoa vlasti od 20/25 (80%) preporuka iz Izveštaja o reviziji za FG 2017), 21/31 (68%) za Izveštaj o reviziji za FG 2018 i 9/20 (45%) za Izveštaj o reviziji za FG 2019. Za sve tri godine nijedna od preporuka nije prošla krajnji rok za primenu, a za preostale preporuke se navodi da je njihova primena „u toku“.	Nema promene rezultata ni ocene.
PI-27 Nadzor zakonodavne vlasti nad godišnjim zakonom o budžetu	<b>C+</b>	<b>B+</b>		
(i) Obuhvat nadzora od strane zakonodavne vlasti	A	A	Pregled zakonodavstva uključuje srednjoročni fiskalni okvir i srednjoročne prioritete sadržane u fiskalnoj strategiji i detalje o rashodima i prihodima u godišnjem predlogu budžeta.	Nema promene ocene ni rezultata.
(ii) Obim do koga su procedure u zakonodavnoj vlasti jasno uspostavljene i poštuju se	C	B	Postoje procedure za pregled budžeta, koje se poštuju, uključujući posebni Skupštinski odbor za budžet.	Poboljšana ocena, poboljšani rezultati kao posledica uspostavljanja SOB i kao priznanje činjenice da su završni računi razmatrani.
(iii) Adekvatnost vremena za zakonodavca da odgovori na predloge budžeta i to kako na detaljnije procene tako i, gde je primereno, na predloge makro-fiskalnih agregata	C	B	Vreme za razmatranje početnog godišnjeg predloga budžeta bilo je zakonski propisano na 45 dana u poslednjem završenom periodu razmatranom za ovu procenu.	Nema promene u rezultatima, veća ocena dodeljena je u skladu sa ocenom B za dimenziju (ii) u okviru ovog pokazatelja (referenca Objašnjenje 27-b, PEFA Vodič).



Pokazatelj/Dimenzija	Ocena iz 2015.	Ocena iz 2020.	Opis ispunjenih zahteva u sadašnjoj proceni	Objašnjenje promene (uključiti pitanja uporedivosti)
<b>A. REZULTATI UJF: Pouzdanost budžeta</b>				
ranije u ciklusu izrade budžeta (vreme koje je u praksi dostupno je kombinovano za sve faze)				
(iv) Pravila za izmene budžeta u toku godine bez <i>ex ante</i> odobrenja zakonodavca	B	A	Postojeća pravila delotvorno ograničavaju izmene budžeta u toku godine od strane izvršne vlasti i sprovode se.	Poboljšana ocena i rezultat.
PI-28 Nadzor izveštaja eksterne revizije od strane zakonodavca	<b>D</b>	<b>D+</b>		
(i) Blagovremenost razmatranja izveštaja revizije od strane zakonodavca	D	D	Za razmatranje izveštaja revizije bilo je potrebno više od 12 meseci u dve od tri godine tokom referentnog perioda.	Bez poboljšanja ocene, ali je rezultat poboljšan <i>ex post</i> razmatranjem i usvajanjem Završnog računa (mada sa zakašnjenjem).
(ii) Obim slušanja koje vodi zakonodavna vlast u odnosu na ključne nalaze	D	C	Detaljna slušanja se održavaju, ali se smatraju povremenim (i u pogledu učestalosti i obuhvata).	Poboljšani rezultati i ocena (što je omogućeno uspostavljanjem dodatnih struktura i procesa za razmatranje izveštaja revizije).
(iii) Izdavanje preporuka od strane zakonodavne vlasti i realizacija od strane izvršne	D	C	Narodna skupština ne objavljuje odvojene preporučene radnje izvršnoj vlasti. Njeni zaključci pozivaju izvršnu vlast da primeni (već obavezujuće) preporuke DRI. Stopa sprovođenja preporuka smanjivala se u periodu, kao što je vidljivo iz tekstualnog dela PI-26(iii).	Ocena je bolja, rezultati su poboljšani utoliko što zakonodavac trenutno naglašava preporuke DRI. Jedino efikasno praćenje vrši DRI, a o rezultatima izveštava Narodnu skupštinu.

## Prilog 5: Kalkulacija za PI-1, PI-2 i PI-3 (Okvir 2016.)

Tabela za kalkuciju - UJF za pokazatelje učinka PI-1, PI-2.1 i PI-2.3						
<b>Tabela 1 – Fiskalna godina koja se ocenjuje</b>						
Godina 1 =	2017					
Godina 2 =	2018					
Godina 3 =	2019					
<b>Tabela 2</b>						
Podaci za godinu =	2017					
Administrativni ili funkcionalni razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
1	344.063.149.000	318.636.285.469	344.301.817.876	-25.665.532.407	25.665.532.407	7,5%
2	146.481.510.000	164.932.524.141	146.583.120.932	18.349.403.209	18.349.403.209	12,5%
3	58.897.229.000	66.221.017.255	58.938.084.684	7.282.932.570	7.282.932.570	12,4%
4	111.255.378.000	114.477.124.513	111.332.553.356	3.144.571.157	3.144.571.157	2,8%
5	162.200.249.000	139.118.796.894	162.312.763.668	-23.193.966.774	23.193.966.774	14,3%
6	5.027.320.000	4.138.132.659	5.030.807.339	-892.674.680	892.674.680	17,7%
7	3.877.666.000	3.885.781.257	3.880.355.850	5.425.407	5.425.407	0,1%
8	15.361.239.000	17.326.855.765	15.371.894.746	1.954.961.019	1.954.961.019	12,7%
9	17.830.783.000	18.313.431.967	17.843.151.814	470.280.153	470.280.153	2,6%
10	161.022.608.000	179.678.906.110	161.134.305.765	18.544.600.345	18.544.600.345	11,5%
Raspoređeni rashodi	1.026.017.131.000	1.026.728.856.030	1.026.728.856.030	0	99.504.347.721	
Kamate	133.966.373.000	118.249.635.117				
Rezerva	2.000.000.000	2.000.000.000				
Ukupni rashodi	1.161.983.504.000	1.146.978.491.147				
Ukupno izvršeni rashodi (PI-1)						98.7%
Struktura (PI-2) varijansa						9.7%
Procenat rezerve u budžetu						0.2%
<b>Tabela 3</b>						
Podaci za godinu =	2018					

Administrativni ili funkcionalni razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
1	94.667.433.000	92.938.817.534	96.305.816.092	-3.366.998.558	3.366.998.558	3,5%
2	153.693.662.000	233.745.241.074	156.353.595.719	77.391.645.355	77.391.645.355	49,5%
3	70.530.404.000	85.725.192.721	71.751.054.203	13.974.138.518	13.974.138.518	19,5%
4	126.526.400.000	128.340.186.782	128.716.157.426	-375.970.644	375.970.644	0,3%
5	167.966.006.000	158.612.158.558	170.872.947.231	-12.260.788.673	12.260.788.673	7,2%
6	5.858.551.000	4.425.893.917	5.959.943.323	-1.534.049.406	1.534.049.406	25,7%
7	5.453.478.000	5.039.213.839	5.547.859.836	-508.645.997	508.645.997	9,2%
8	76.149.257.000	65.067.310.012	77.467.151.139	-12.399.841.127	12.399.841.127	16,0%
9	19.179.533.000	19.546.830.962	19.511.467.875	35.363.087	35.363.087	0,2%
10	366.003.107.000	311.382.569.034	372.337.421.589	-60.954.852.555	60.954.852.555	16,4%
Raspoređeni rashodi	1.086.027.831.000	1.104.823.414.432	1.104.823.414.432	0	182.802.293.919	
Kamate	117.820.524.000	106.520.936.103				
Rezerva	3.000.000.000	2.999.894.000				
Ukupni rashodi	1.206.848.355.000	1.214.344.244.535				
Ukupno izvršeni rashodi (PI-1)						100,6%
Struktura (PI-2) varijansa						16,5%
Procenat rezerve u budžetu						0,2%
<b>Tabela 4</b>						
Podaci za godinu =	2019					
Administrativni ili funkcionalni razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
1	334.626.241.000	203.381.566.434	346.774.635.673	-143.393.069.240	143.393.069.240	41,4%
2	157.287.402.000	192.227.381.642	162.997.621.949	29.229.759.694	29.229.759.694	17,9%
3	95.118.172.000	100.554.250.965	98.571.377.256	1.982.873.709	1.982.873.709	2,0%
4	140.872.932.000	144.496.163.022	145.987.234.966	-1.491.071.944	1.491.071.944	1,0%
5	188.186.094.000	253.761.300.413	195.018.071.478	58.743.228.936	58.743.228.936	30,1%
6	6.796.853.000	6.376.038.725	7.043.608.462	-667.569.737	667.569.737	9,5%
7	6.056.535.000	6.446.828.812	6.276.413.684	170.415.128	170.415.128	2,7%
8	22.879.021.000	77.822.856.330	23.709.629.431	54.113.226.899	54.113.226.899	228,2%
9	20.495.370.000	16.040.355.536	21.239.441.484	-5.199.085.948	5.199.085.948	24,5%
10	191.138.846.000	204.589.313.780	198.078.021.277	6.511.292.503	6.511.292.503	3,3%

Raspoređeni rashodi	1.163.457.466.000	1.205.696.055.659	1.205.696.055.659	0	301.501.593.737	
Kamate	103.133.871.000	106.833.027.517				
Rezerva	2.500.000.000	2.433.818.000				
Ukupni rashodi	1.269.091.337.000	1.314.962.901.176				
Ukupno izvršeni rashodi (PI-1)						103,6%
Struktura (PI-2) varijansa						25,0%
Procenat rezerve u budžetu						0,2%
<b>Tabela 5 – Matrica rezultata</b>						
	PI-1.1		PI-2.1		PI-2.3	
godina	Ukupno izvršeni rashodi		Struktura varijanse		Udeo rezerve	
2017	98,7%		9,7%		0,2%	
2018	100,6%		16,5%			
2019	103,6%		24,5%			
<b>Obračunske tabelle za obračun varijanse rashoda po ekonomskoj klasifikaciji (PI-2.2)</b>						
<b>Tabela 1 – Fiskalna godina koja se ocenjuje</b>						
Godina 1 =	2017					
Godina 2 =	2018					
Godina 3 =	2019					
<b>Tabela 2</b>						
Podaci za godinu =	2017					
Ekonomski razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Kompenzacija zaposlenih	253.663.372.000	260.574.881.846	247.650.035.355	12.924.846.491	12.924.846.491	5,2%
Korišćenje dobara i usluga	97.112.789.650	103.588.417.658	94.810.636.635	8.777.781.023	8.777.781.023	9,3%
Potrošnja fiksnog kapitala	94.208.839.000	89.443.160.716	91.975.526.956	-2.532.366.240	2.532.366.240	2,8%
Kamata	133.966.373.000	118.249.635.117	130.790.569.991	-12.540.934.874	12.540.934.874	9,6%
Subvencije	84.413.655.000	87.829.782.933	82.412.547.308	5.417.235.625	5.417.235.625	6,6%
Bespovratna sredstva	3.397.412.000	3.560.434.579	3.316.873.048	243.561.531	243.561.531	7,3%
Socijalna davanja	115.571.403.000	111.975.468.104	112.831.670.624	-856.202.520	856.202.520	0,8%

Drugi rashodi	513.616.033.350	490.006.345.311	501.440.266.346	-11.433.921.036	11.433.921.036	2,3%
Ukupni rashodi	1.295.949.877.000	1.265.228.126.264	1.265.228.126.264	0	54.726.849.341	
Struktura varijanse						4,3%
<b>Tabela 3</b>						
Podaci za godinu =	2018					
Ekonomski razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Kompenzacija zaposlenih	272.308.387.000	282.019.582.854	274.003.968.046	8.015.614.808	8.015.614.808	2,9%
Korišćenje dobara i usluga	108.847.817.040	106.470.725.313	109.525.579.108	-3.054.853.795	3.054.853.795	2,8%
Potrošnja fiksnog kapitala	127.228.974.000	146.886.840.273	128.021.189.911	18.865.650.362	18.865.650.362	14,7%
Kamata	117.820.524.000	106.520.936.103	118.554.156.370	-12.033.220.267	12.033.220.267	10,1%
Subvencije	89.346.101.000	89.588.710.668	89.902.431.846	-313.721.178	313.721.178	0,3%
Bespovratna sredstva	4.048.262.000	4.187.651.266	4.073.469.289	114.181.977	114.181.977	2,8%
Socijalna davanja	114.943.352.000	112.574.171.747	115.659.069.100	-3.084.897.353	3.084.897.353	2,7%
Drugi rashodi	369.304.937.960	363.095.732.311	371.604.486.865	-8.508.754.554	8.508.754.554	2,3%
Ukupni rashodi	1.203.848.355.000	1.211.344.350.535	1.211.344.350.535	0	53.990.894.293	
Struktura varijanse						4,5%
<b>Tabela 4</b>						
Podaci za godinu =	2019					
Ekonomski razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Kompenzacija zaposlenih	296.259.099.000	302.349.397.013	307.004.060.610	-4.654.663.597	4.654.663.597	1,5%
Korišćenje dobara i usluga	119.659.582.190	116.122.969.047	123.999.491.483	-7.876.522.436	7.876.522.436	6,4%
Potrošnja fiksnog kapitala	135.166.562.000	187.118.007.673	140.068.890.822	47.049.116.851	47.049.116.851	33,6%
Kamata	103.133.871.000	106.833.027.517	106.874.412.601	-41.385.084	41.385.084	0,0%
Subvencije	114.458.246.000	111.776.342.415	118.609.509.078	-6.833.166.663	6.833.166.663	5,8%
Bespovratna sredstva	5.387.527.000	5.496.520.979	5.582.926.132	-86.405.153	86.405.153	1,5%
Socijalna davanja	119.992.174.000	119.827.049.690	124.344.145.999	-4.517.096.309	4.517.096.309	3,6%
Drugi rashodi	372.534.275.810	363.005.768.842	386.045.646.450	-23.039.877.608	23.039.877.608	6,0%
Ukupni rashodi	1.266.591.337.000	1.312.529.083.176	1.312.529.083.176	0	94.098.233.703	

Struktura varijanse						7,2%
<b>Tabela 5 – Matrica rezultata</b>						
Godina	Struktura varijanse					
2017	4,3%					
2018	4,5%					
2019	7,2%					
<b>Obračunske tabele za obračun varijanse strukture ostvarenih prihoda (PI-3) (u hiljadama dinara)</b>						
<b>Tabela 1 - Fiskalna godina koja se ocenjuje</b>						
Godina 1 =	2017					
Godina 2 =	2018					
Godina 3 =	2019					
<b>Tabela 2</b>						
Podaci za godinu =	2017					
Ekonomski razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Poreski prihodi						
Porezi na dohodak, dobit i kapitalnu dobit	130.400.000	158.880.341	141.110.280	17.770.061	17.770.061	12,6%
Porezi na zaradu i naknade zarade						
Porezi na imovinu						
Porezi na robu i usluge	737.400.000	759.200.790	797.965.647	-38.764.857	38.764.857	4,9%
Porezi na izvoz	38.600.000	39.707.882	41.770.374	-2.062.492	2.062.492	4,9%
Drugi porezi	10.400.000	11.313.677	11.254.194	59.483	59.483	0,5%
Socijalni doprinosi						
Socijalni doprinosi						
Druga socijalna davanja						
Bespovratna sredstava						
Donacije od stranih država						
Donacije od međunarodnih organizacija						

Donacije drugih državnih organa	13.477.039	9.288.725	14.583.963	-5.295.238	5.295.238	36,3%
Drugi prihodi						
Prihod od imovine	12.900.000	13.263.141	13.959.529	-696.388	696.388	5,0%
Prodaja robe i usluga	29.100.000	30.860.373	31.490.101	-629.728	629.728	2,0%
Kazne, penali i aktiviranje garancija	21.500.000	20.611.151	23.265.882	-2.654.731	2.654.731	11,4%
Transferi koji nisu evidentirani na drugom mestu	13.800.000	16.172.805	14.933.450	1.239.355	1.239.355	8,3%
Premije, naknade i potraživanja vezana za neživotno osiguranje i standardizovane šeme garancija						
Preostali iznos	85.106.465	123.131.138	92.096.603	31.034.535	31.034.535	33,7%
Ukupno rashodi	1.092.683.504	1.182.430.023	1.182.430.023	0	100.206.868	
Ukupna varijansa						108,2%
Struktura varijanse						8,5%
<b>Tabela 3</b>						
Podaci za godinu =	2018					
Ekonomski razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Poreski prihodi						
Porezi na dohodak, dobit i kapitalnu dobit	144.700.000	161.415.524	153.146.382	8.269.142	8.269.142	5,4%
Porezi na zaradu i naknade zarade						
Porezi na imovinu						
Porezi na robu i usluge	789.700.000	789.867.632	835.796.116	-45.928.484	45.928.484	5,5%
Porezi na izvoz	42.900.000	43.649.585	45.404.145	-1.754.560	1.754.560	3,9%
Drugi porezi	11.300.000	11.946.700	11.959.600	-12.900	12.900	0,1%
Socijalni doprinosi						
Socijalni doprinosi						
Druga socijalna davanja						
Bespovratna sredstva						

Donacije od stranih država						
Donacije od međunarodnih organizacija						
Donacije drugih državnih organa	14.239.246	15.897.123	15.070.415	826.708	826.708	5,5%
Drugi prihodi						
Prihod od imovine	13.600.000	15.909.498	14.393.855	1.515.643	1.515.643	10,5%
Prodaja robe i usluga	30.100.000	28.829.768	31.856.988	-3.027.220	3.027.220	9,5%
Kazne, penali i aktiviranje garancija	20.600.000	23.320.449	21.802.457	1.517.992	1.517.992	7,0%
Transferi koji nisu evidentirani na drugom mestu	16.200.000	17.491.544	17.145.621	345.923	345.923	2,0%
Premije, naknade i potraživanja vezana za neživotno osiguranje i standardizovane šeme garancija						
Preostali iznos	95.109.109	138.908.543	100.660.788	38.247.755	38.247.755	38,0%
Ukupno rashodi	1.178.448.355	1.247.236.366	1.247.236.366	0	101.446.328	
Ukupna varijansa						105,8%
Struktura varijanse						8,1%
<b>Tabela 4</b>						
Podaci za godinu =	2019					
Ekonomski razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Poreski prihodi						
Porezi na dohodak, dobit i kapitalnu dobit	170.000.000	185.035.317	181.209.088	3.826.229	3.826.229	2,1%
Porezi na zaradu i naknade zarade						
Porezi na imovinu						
Porezi na robu i usluge	830.500.000	857.109.464	885.259.691	-28.150.227	28.150.227	3,2%
Porezi na izvoz	47.100.000	48.093.087	50.205.577	-2.112.490	2.112.490	4,2%
Drugi porezi	12.300.000	13.434.909	13.111.010	323.899	323.899	2,5%
Socijalni doprinosi						
Socijalni doprinosi						



Druga socijalna davanja						
Bespovratna sredstva						
Donacije od stranih država						
Donacije od međunarodnih organizacija						
Donacije drugih državnih organa	13.914.280	15.344.601	14.831.729	512.872	512.872	3,5%
Drugi prihodi						
Prihod od imovine	13.600.000	15.894.808	14.496.727	1.398.081	1.398.081	9,6%
Prodaja robe i usluga	27.300.000	53.094.192	29.100.048	23.994.144	23.994.144	82,5%
Kazne, penali i aktiviranje garancija	23.050.000	23.910.125	24.569.820	-659.695	659.695	2,7%
Transferi koji nisu evidentirani na drugom mestu	16.950.000	18.137.946	18.067.612	70.334	70.334	0,4%
Premije, naknade i potraživanja vezana za neživotno osiguranje i standardizovane šeme garancija						
Preostali iznos	91.477.057	98.305.524	97.508.671	796.853	796.853	0,8%
Ukupni prihodi	1.246.191.337	1.328.359.973	1.328.359.973	0	61.844.824	
Ukupna varijansa						106,6%
Struktura varijanse						4,7%
<b>Tabela 5 – Matrica rezultata</b>						
Godina	Ukupna devijacija prihoda	Struktura varijanse				
2017	108,2%	8,5%				
2018	105,8%	8,1%				
2019	106,6%	4,7%				

## Prilog 5A: Kalkulacija za PI-1, PI-2 i PI-3 (Okvir 2011.)

Tabela za kalkuciju - UJF za pokazatelje učinka PI-1, PI-2.1 i PI-2.3						
<b>Tabela 1 – Fiskalna godina koja se ocenjuje</b>						
Godina 1 =	2017					
Godina 2 =	2018					
Godina 3 =	2019					
<b>Tabela 2</b>						
Podaci za godinu =	2017					
Administrativni ili funkcionalni razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
1	344.063.149.000	318.636.285.469	345.748.579.952	-27.112.294.483	27.112.294.483	7,8%
2	146.481.510.000	164.932.524.141	147.199.065.691	17.733.458.449	17.733.458.449	12,0%
3	58.897.229.000	66.221.017.255	59.185.743.515	7.035.273.739	7.035.273.739	11,9%
4	97.778.339.000	105.248.398.824	98.257.316.884	6.991.081.940	6.991.081.940	7,1%
5	162.200.249.000	139.118.796.894	162.994.804.653	-23.876.007.759	23.876.007.759	14,6%
6	5.027.320.000	4.138.132.659	5.051.946.877	-913.814.217	913.814.217	18,1%
7	3.877.666.000	3.885.781.257	3.896.661.171	-10.879.914	10.879.914	0,3%
8	15.361.239.000	17.326.855.765	15.436.487.709	1.890.368.056	1.890.368.056	12,2%
9	17.830.783.000	18.313.431.967	17.918.129.040	395.302.927	395.302.927	2,2%
10	161.022.608.000	179.678.906.110	161.811.394.850	17.867.511.261	17.867.511.261	11,0%
Raspoređeni rashodi	1.012.540.092.000	1.017.500.130.341	1.017.500.130.341		103.825.992.745	
Kamate	133.966.373.000	118.249.635.117				
Rezerva	2.000.000.000	2.000.000.000				
Ukupni rashodi	1.148.506.465.000	1.137.749.765.458				
Ukupno izvršeni rashodi (PI-1)						99,1%
Struktura (PI-2) varijansa						10,2%
Procenat rezerve u budžetu						0,2%
<b>Tabela 3</b>						
Podaci za godinu =	2018					
Administrativni ili funkcionalni razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
1	94.667.433.000	92.938.817.534	96.181.148.135	-3.242.330.601	3.242.330.601	3,4%
2	153.693.662.000	233.745.241.074	156.151.195.863	77.594.045.210	77.594.045.210	49,7%
3	70.530.404.000	85.725.192.721	71.658.172.406	14.067.020.315	14.067.020.315	19,6%

4	112.287.154.000	112.443.063.015	114.082.605.288	-1.639.542.273	1.639.542.273	1,4%
5	167.966.006.000	158.612.158.558	170.651.752.063	-12.039.593.505	12.039.593.505	7,1%
6	5.858.551.000	4.425.893.917	5.952.228.171	-1.526.334.254	1.526.334.254	25,6%
7	5.453.478.000	5.039.213.839	5.540.678.127	-501.464.288	501.464.288	9,1%
8	76.149.257.000	65.067.310.012	77.366.869.850	-12.299.559.838	12.299.559.838	15,9%
9	19.179.533.000	19.546.830.962	19.486.210.264	60.620.698	60.620.698	0,3%
10	366.003.107.000	311.382.569.034	371.855.430.497	-60.472.861.463	60.472.861.463	16,3%
Raspoređeni rashodi	1.071.788.585.000	1.088.926.290.665	1.088.926.290.665		183.443.372.447	
Kamate	117.820.524.000	106.520.936.103				
Rezerva	3.000.000.000	2.999.894.000				
Ukupni rashodi	1.192.609.109.000	1.198.447.120.768				
Ukupno izvršeni rashodi (PI-1)						100,5%
Struktura (PI-2) varijansa						16,8%
Procenat rezerve u budžetu						0,3%
<b>Tabela 4</b>						
Podaci za godinu =	2019					
Administrativni ili funkcionalni razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
1	334.626.241.000	203.381.566.434	346.774.633.188	-143.393.066.754	143.393.066.754	41,4%
2	157.287.402.000	192.227.381.642	162.997.620.780	29.229.760.862	29.229.760.862	17,9%
3	95.118.172.000	100.554.250.965	98.571.376.549	1.982.874.415	1.982.874.415	2,0%
4	126.065.731.000	129.151.387.395	130.642.466.934	-1.491.079.539	1.491.079.539	1,1%
5	188.186.094.000	253.761.300.413	195.018.070.080	58.743.230.333	58.743.230.333	30,1%
6	6.796.853.000	6.376.038.725	7.043.608.412	-667.569.686	667.569.686	9,5%
7	6.056.535.000	6.446.828.812	6.276.413.639	170.415.173	170.415.173	2,7%
8	22.879.021.000	77.822.856.330	23.709.629.261	54.113.227.069	54.113.227.069	228,2%
9	20.495.370.000	16.040.355.536	21.239.441.332	-5.199.085.796	5.199.085.796	24,5%
10	191.138.846.000	204.589.313.780	198.078.019.857	6.511.293.923	6.511.293.923	3,3%
Raspoređeni rashodi	1.148.650.265.000	1.190.351.280.032	1.190.351.280.032		301.501.603.552	
Kamate	103.133.871.000	106.833.027.517				
Rezerva	2.500.000.000	2.433.818.000				
Ukupni rashodi	1.254.284.136.000	1.299.618.125.549				
Ukupno izvršeni rashodi (PI-1)						103,6%
Struktura (PI-2) varijansa						25,3%

Procenat rezerve u budžetu						0,2%
<b>Tabela 5 – Matrica rezultata</b>						
	PI-1.1		PI-2.1		PI-2.3	
godina	Ukupno izvršeni rashodi		Struktura varijanse		Udeo rezerve	
2017	99,1%		10,2%		0,2%	
2018	100,5%		16,8%			
2019	103,6%		25,3%			
<b>Obračunske tabele za obračun varijanse rashoda po ekonomskoj klasifikaciji (PI-2.2)</b>						
<b>Tabela 1 – Fiskalna godina koja se ocenjuje</b>						
Godina 1 =	2017					
Godina 2 =	2018					
Godina 3 =	2019					
<b>Tabela 2</b>						
Podaci za godinu =	2017					
Ekonomski razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Kompenzacija zaposlenih	253.663.372.000	260.574.881.846	251.287.607.683	9.287.274.163	9.287.274.163	3,7%
Korišćenje dobara i usluga	97.112.789.650	103.588.417.658	96.203.249.189	7.385.168.469	7.385.168.469	7,7%
Potrošnja fiksnog kapitala	94.208.839.000	89.443.160.716	93.326.496.404	-3.883.335.688	3.883.335.688	4,2%
Kamata	133.966.373.000	118.249.635.117	132.711.668.680	-14.462.033.563	14.462.033.563	10,9%
Subvencije	84.413.655.000	87.829.782.933	83.623.052.290	4.206.730.643	4.206.730.643	5,0%
Bespovratna sredstva	3.397.412.000	3.560.434.579	3.365.592.466	194.842.113	194.842.113	5,8%
Socijalna davanja	115.571.403.000	111.975.468.104	114.488.982.573	-2.513.514.469	2.513.514.469	2,2%
Drugi rashodi	366.172.621.350	362.527.984.505	362.743.116.172	-215.131.667	215.131.667	0,1%
Ukupni rashodi	1.148.506.465.000	1.137.749.765.458	1.137.749.765.458	0	42.148.030.777	
Struktura varijanse						3,7%
<b>Tabela 3</b>						
Podaci za godinu =	2018					
Ekonomski razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%

Kompenzacija zaposlenih	272.308.387.000	282.019.582.854	273.641.379.978	8.378.202.876	8.378.202.876	3,1%
Korišćenje dobara i usluga	108.847.817.040	106.470.725.313	109.380.644.462	-2.909.919.149	2.909.919.149	2,7%
Potrošnja fiksnog kapitala	127.228.974.000	146.886.840.273	127.851.780.116	19.035.060.157	19.035.060.157	14,9%
Kamata	117.820.524.000	106.520.936.103	118.397.274.253	-11.876.338.150	11.876.338.150	10,0%
Subvencije	89.346.101.000	89.588.710.668	89.783.464.412	-194.753.744	194.753.744	0,2%
Bespovratna sredstva	4.048.262.000	4.187.651.266	4.068.078.888	119.572.378	119.572.378	2,9%
Socijalna davanja	114.943.352.000	112.574.171.747	115.506.018.037	-2.931.846.290	2.931.846.290	2,5%
Drugi rashodi	358.065.691.960	350.198.502.544	359.818.480.621	-9.619.978.077	9.619.978.077	2,7%
Ukupni rashodi	1.192.609.109.000	1.198.447.120.768	1.198.447.120.768	0	55.065.670.821	
Struktura varijanse						4,6%
<b>Tabela 4</b>						
Podaci za godinu =	2019					
Ekonomski razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Kompenzacija zaposlenih	296.259.099.000	302.349.397.013	308.813.748.893	-6.464.351.880	6.464.351.880	2,1%
Korišćenje dobara i usluga	119.659.582.190	116.122.969.047	124.730.427.831	-8.607.458.784	8.607.458.784	6,9%
Potrošnja fiksnog kapitala	135.166.562.000	187.118.007.673	140.894.551.010	46.223.456.663	46.223.456.663	32,8%
Kamata	103.133.871.000	106.833.027.517	107.504.402.224	-671.374.707	671.374.707	0,6%
Subvencije	114.458.246.000	111.776.342.415	119.308.673.247	-7.532.330.832	7.532.330.832	6,3%
Bespovratna sredstva	5.387.527.000	5.496.520.979	5.615.835.651	-119.314.672	119.314.672	2,1%
Socijalna davanja	119.992.174.000	119.827.049.690	125.077.113.972	-5.250.064.282	5.250.064.282	4,2%
Drugi rashodi	352.725.817.810	350.094.811.215	367.673.372.723	-17.578.561.508	17.578.561.508	4,8%
Ukupni rashodi	1.246.782.879.000	1.299.618.125.549	1.299.618.125.549	0	92.446.913.327	
Struktura varijanse						7,1%
<b>Tabela 5 – Matrica rezultata</b>						
Godina	Struktura varijanse					
2017	3,7%					
2018	4,6%					
2019	7,1%					
<b>Obračunske tabele za obračun varijanse strukture ostvarenih prihoda (PI-3) (u hiljadama dinara)</b>						

<b>Tabela 1 - Fiskalna godina koja se ocenjuje</b>						
Godina 1 =	2017					
Godina 2 =	2018					
Godina 3 =	2019					
<b>Tabela 2</b>						
Podaci za godinu =	2017					
Ekonomski razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Poreski prihodi						
Porezi na dohodak, dobit i kapitalnu dobit	130.400.000	158.880.341	141.110.280	17.770.061	17.770.061	12,6%
Porezi na zaradu i naknade zarade						
Porezi na imovinu						
Porezi na robu i usluge	737.400.000	759.200.790	797.965.647	-38.764.857	38.764.857	4,9%
Porezi na izvoz	38.600.000	39.707.882	41.770.374	-2.062.492	2.062.492	4,9%
Drugi porezi	10.400.000	11.313.677	11.254.194	59.483	59.483	0,5%
Socijalni doprinosi						
Socijalni doprinosi						
Druga socijalna davanja						
Bespovratna sredstva						
Donacije od stranih država						
Donacije od međunarodnih organizacija						
Donacije drugih državnih organa	13.477.039	9.288.725	14.583.963	-5.295.238	5.295.238	36,3%
Drugi prihodi						
Prihod od imovine	12.900.000	13.263.141	13.959.529	-696.388	696.388	5,0%
Prodaja robe i usluga	29.100.000	30.860.373	31.490.101	-629.728	629.728	2,0%
Kazne, penali i aktiviranje garancija	21.500.000	20.611.151	23.265.882	-2.654.731	2.654.731	11,4%
Transferi koji nisu evidentirani na drugom mestu	13.800.000	16.172.805	14.933.450	1.239.355	1.239.355	8,3%
Premije, naknade i potraživanja vezana za neživotno osiguranje i						

standardizovane šeme garancija						
Preostali iznos	85.106.465	123.131.138	92.096.603	31.034.535	31.034.535	33,7%
Ukupno rashodi	1.092.683.504	1.182.430.023	1.182.430.023	0	100.206.868	
Ukupna varijansa						108,2%
Struktura varijanse						8,5%
<b>Tabela 3</b>						
Podaci za godinu =	2018					
Ekonomski razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
<b>Poreski prihodi</b>						
Porezi na dohodak, dobit i kapitalnu dobit	144.700.000	161.415.524	153.146.382	8.269.142	8.269.142	5,4%
Porezi na zaradu i naknade zarade						
Porezi na imovinu						
Porezi na robu i usluge	789.700.000	789.867.632	835.796.116	-45.928.484	45.928.484	5,5%
Porezi na izvoz	42.900.000	43.649.585	45.404.145	-1.754.560	1.754.560	3,9%
Drugi porezi	11.300.000	11.946.700	11.959.600	-12.900	12.900	0,1%
<b>Socijalni doprinosi</b>						
Socijalni doprinosi						
Druga socijalna davanja						
<b>Bespovratna sredstva</b>						
Donacije od stranih država						
Donacije od međunarodnih organizacija						
Donacije drugih državnih organa	14.239.246	15.897.123	15.070.415	826.708	826.708	5,5%
<b>Drugi prihodi</b>						
Prihod od imovine	13.600.000	15.909.498	14.393.855	1.515.643	1.515.643	10,5%
Prodaja robe i usluga	30.100.000	28.829.768	31.856.988	-3.027.220	3.027.220	9,5%
Kazne, penali i aktiviranje garancija	20.600.000	23.320.449	21.802.457	1.517.992	1.517.992	7,0%
Transferi koji nisu evidentirani na drugom mestu	16.200.000	17.491.544	17.145.621	345.923	345.923	2,0%

Premije, naknade i potraživanja vezana za neživotno osiguranje i standardizovane šeme garancija						
Preostali iznos	95.109.109	138.908.543	100.660.788	38.247.755	38.247.755	38,0%
Ukupno rashodi	1.178.448.355	1.247.236.366	1.247.236.366	0	101.446.328	
Ukupna varijansa						105,8%
Struktura varijanse						8,1%
<b>Tabela 4</b>						
Podaci za godinu =	2019					
Ekonomski razdeli	Budžet	Realizovano	Rebalans	Odstupanje	Apsolutno odstupanje	%
Poreski prihodi						
Porezi na dohodak, dobit i kapitalnu dobit	170.000.000	185.035.317	181.209.088	3.826.229	3.826.229	2,1%
Porezi na zaradu i naknade zarade						
Porezi na imovinu						
Porezi na robu i usluge	830.500.000	857.109.464	885.259.691	-28.150.227	28.150.227	3,2%
Porezi na izvoz	47.100.000	48.093.087	50.205.577	-2.112.490	2.112.490	4,2%
Drugi porezi	12.300.000	13.434.909	13.111.010	323.899	323.899	2,5%
Socijalni doprinosi						
Socijalni doprinosi						
Druga socijalna davanja						
Bespovratna sredstava						
Donacije od stranih država						
Donacije od međunarodnih organizacija						
Donacije drugih državnih organa	13.914.280	15.344.601	14.831.729	512.872	512.872	3,5%
Drugi prihodi						
Prihod od imovine	13.600.000	15.894.808	14.496.727	1.398.081	1.398.081	9,6%
Prodaja robe i usluga	27.300.000	53.094.192	29.100.048	23.994.144	23.994.144	82,5%
Kazne, penali i aktiviranje garancija	23.050.000	23.910.125	24.569.820	-659.695	659.695	2,7%
Transferi koji nisu evidentirani na drugom mestu	16.950.000	18.137.946	18.067.612	70.334	70.334	0,4%



Premije, naknade i potraživanja vezana za neživotno osiguranje i standardizovane šeme garancija						
Preostali iznos	91.477.057	98.305.524	97.508.671	796.853	796.853	0,8%
Ukupni prihodi	1.246.191.337	1.328.359.973	1.328.359.973	0	61.844.824	
Ukupna varijansa						106,6%
Struktura varijanse						4,7%
<b>Tabela 5 – Matrica rezultata</b>						
Godina	Ukupna devijacija prihoda	Struktura varijanse				
2017	108,2%	8,5%				
2018	105,8%	8,1%				
2019	106,6%	4,7%				