

► FINANSIJSKA KONTROLA

Koordinator:

**CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE STUDIJE
(CEVES)**

Kori Udovički

The background of the lower half of the page features several large, blurred yellow stars, similar to the European Union flag, set against a gradient of blue and white.

PRIKAZ POGLAVLJA

Značaj Poglavlja 32 – Finansijska kontrola, kao i ispunjenje zahteva koji iz njega proističu, odnosno merila za zatvaranje ovog poglavlja, je višestruk. Zbog svog složenog sadržaja, ovo poglavlje predstavlja jedno od osnovnih poglavlja u kome napredak u ostvarenju merila za zatvaranje uspostavlja temelje na koje se nadograđuju zahtevi kompleksnijih pregovaračkih poglavlja, poput Poglavlja 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata. Isto tako, realizacija zahteva u prvom potpoglavlju (*Interna finansijska kontrola u javnom sektoru*) direktno se odražava na pitanja koja se tiču uspostavljanja sistema za upravljanje i sprovođenje fondova Evropske unije (EU) u oblasti ruralnog razvoja (Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj), kao i na sprovođenje procesa javnih nabavki (Poglavlje 5 – Javne nabavke). Takođe, ne bi trebalo zanemariti ni neposrednu vezu Poglavlja 32 i Poglavlja 8 – Politika konkurencije, budući da se ono u najvećoj meri bavi regulisanjem unutrašnjeg tržišta, koje povlači i politiku odobravanja subvencija.

Takođe, i Zajednička pozicija Saveta EU uočava značaj koordinacije pitanja iz Poglavlja 32 i ostalih pregovaračkih poglavlja, a posebno navodi poglavlja 5, 17, 22, 23, 24 i 33, kao i potrebu za usklađivanje zakonodavstva sa novim pravnim tekovinama u ovoj oblasti, koje moraju biti donete pre završetka pregovora.

Osnovni zahtevi koje Republika Srbija treba da ispuni u okviru ovog pregovaračkog poglavlja, u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, su:

1. da svi korisnici javnih sredstava u Republici Srbiji uvedu i obezbede efikasan i efektivan sistem interne kontrole (*finansijsko upravljanje i kontrola*) koji će obezbediti zakonito i svrsishodno poslovanje, kao i da uspostave ili obezbede funkciju interne revizije, koja treba da kontinuirano prati sistem interne kontrole, operativnog rada organizacije, zakonitosti i svrsishodnosti njenog poslovanja, da pravovremeno detektuje i predlaže mere za otklanjanje nedostataka u istim, kao i da predlaže mere za njihovo unapređenje;
2. da Državna revizorska institucija vrši eksternu reviziju na nezavisan i efikasan način, u skladu sa standardima Međunarodne organizacije državnih revizorskih institucija (INTOSAI) i Međunarodnim standardima državnih revizorskih institucija;
3. da se vrši efikasna i efektivna zaštita finansijskih interesa Evropske unije, kroz institucionalizaciju funkcije za prevenciju, otkrivanje i sprovođenje administrativnih provera prijavljenih nepravilnosti u postupanju sa finansijskim sredstvima EU, obezbeđivanje operativne saradnje sa Evropskom kancelarijom za borbu protiv prevara (OLAF), kao i uspostavljanje platforme (mreže) za razmenu operativnih i obaveštajnih podataka između relevantnih državnih organa u vezi sa suzbijanjem i razotkrivanjem prevara u sprovođenju finansijske pomoći EU, i
4. efikasna saradnja i sprovođenje mera za zaštitu evra od falsifikovanja.

Iz kratkog pregleda osnovnih ciljeva Poglavlja 32, jasno je da je u procesu pristupanja EU neophodno uspostaviti i ojačati mehanizme koji će obezbediti transparentno poslovanje korisnika javnih sredstava, kao i efikasno trošenje javnih sredstava, odnosno funkcionalan sistem upravljanja i kontrole kod svakog korisnika javnih sredstava, kako bi se onemogućio sukob interesa, sprečila korupcija i obezbedilo pravovremeno i efikasno postupanje ako do njih dođe, u cilju olakšanog postupanja pravosudnih organa i sankcionisanja krivičnih dela kojim se ugrožavaju finansijski interesi Republike Srbije, a samim tim i finansijski interesi Evropske unije.

Veza sa pregovaračkim poglavljima čiji je cilj uspostavljanje i jačanje vladavine prava je direktna, a zadatak Vlade Republike Srbije, odnosno relevantnih državnih organa, je da obezbede punu usklađenost nacionalnog zakonodavstva i metodologija rada sa međunarodnim standardima u oblasti interne kontrole (COSO Standardi¹) i interne revizije (Međunarodni standardi profesionalne prakse interne revizije² Instituta interne revizije), prethodno navedenim međunarodnim standardima državnih revizorskih institucija³ u oblasti eksterne revizije, Konvencijom o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica⁴ i drugim pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite evra od falsifikovanja.

STATUS POGLAVLJA

Analitički pregled usklađenosti zakonodavstva Republike Srbije sa propisima EU, u okviru Poglavlja 32, okončan je u maju 2014. godine objavljivanjem Izveštaja o usklađenosti sa pravnim tekovinama EU u Poglavlju 32 – Finansijska kontrola (*EC Screening Report for Chapter 32 – Financial Control*).

U Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 32, Republika Srbija je potvrdila da prihvata pravne tekovine EU i obavezala se da ih u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo i to onako kako one glase na dan 25. jula 2014. godine.

Zajednička pozicija Saveta Evropske unije, u vezi sa Poglavljem 32, usvojena je 3. decembra 2015. godine i dostavljena je Vladi Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji, koja je održana 14. decembra iste godine, na kojoj je Poglavlje 32 i zvanično otvoreno.

Zajednička pozicija Saveta Evropske unije definiše sledeća merila za uslovno zatvaranje Poglavlja 32:

- Dalje usklađivanje pravnog okvira kako bi se obezbedila usklađenost zakonodavstva u oblasti interne finansijske kontrole u javnom sektoru, kao i njegovo sprovođenje, uz obezbeđivanje odgovarajućih administrativnih kapaciteta za sprovođenje, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, u fondovima za socijalno osiguranje i u javnim preduzećima. Pored toga, neophodno je obezbediti da funkcija centralizovane budžetske inspekcije bude usklađena sa zahtevima koncepta interne finansijske kontrole u javnom sektoru.
- Obezbeđivanje finansijske, funkcionalne i institucionalne nezavisnosti, kao i odgovarajućih administrativnih kapaciteta Državne revizorske institucije za vršenje finansijske revizije i revizije svrsishodnosti, u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI).
- Obezbeđivanje efikasne i efektivne koordinacije aktivnosti u oblasti suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa sredstvima EU sa Evropskom komisijom (EK)⁵, a posebno u

¹ Integrated Internal Control Framework of the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

² International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing.

³ International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI).

⁴ Convention on the protection of the European Communities' financial interests (PFI Convention).

⁵ U skladu sa članom 325. stav 3. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i primenu odredbi Uredbe (EU, EVROA-TOM) broj 883/2013 o istragama koje sprovodi Evropska kancelarija za borbu protiv prevara (OLAF) i Uredbe (EZ) broj 2185/96 o proverama i inspekcijama na terenu koje sprovodi Komisija.

pružanju podrške inspektorima Evropske kancelarije za borbu protiv prevara (OLAF) u vršenju administrativnih provera i istraga. Dalje, neophodno je zakonom utvrditi obavezu čuvanja dokaza, kao i dovoljan pravni osnov i operativne kapacitete službe za koordinaciju aktivnosti na suzbijanje nepravilnosti i prevara⁶. Konačno, Srbija u saradnji sa EK treba da postigne odgovarajuće rezultate, odnosno učinak (*track record*), u postupanju sa prijavljenim nepravilnostima.

- Ratifikaciju i sprovođenje Ženevske konvencije o suzbijanju falsifikovanja valuta iz 1929. godine⁷ i usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU o proveri autentičnosti kovanica evra i postupanju sa kovanicama evra koje nisu podobne za opticaj, o proveri autentičnosti novčanica evra, kao i obezbeđivanje potrebnih administrativnih kapaciteta u Odeljenju za nacionalne centre za borbu protiv falsifikovanja i za analizu novčanica i kovanog novca Narodne banke Srbije (NBS).

PRESEK STANJA, GLAVNE OCENE I PREPORUKE

1. Status Poglavlja 32 u sklopu reforme javne uprave

Napredak u reformi javne uprave i napredak u Poglavlju 32 su usko povezani i međusobno uslovljeni. Za kredibilno sprovođenje reforme javne uprave (RJU) neophodno je uspostaviti koordinisan sistem praćenja i izveštavanja zasnovan na principima upravljačke odgovornosti koja ima instrumentalnu ulogu i u uspostavljanju sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru (IFKJ). S druge strane, put ka stvaranju povoljnih uslova za unapređenje sistema IFKJ ne može da se posmatra kao izolovan proces izdvojen od drugih reformi, kao što su RJU i upravljanje javnim finansijama (PFM), budući da je upravo sistem IFKJ ključni stub reforme PFM-a.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije, u odeljku koji je posvećen reformi javne uprave, navodi se da je Srbija umereno pripremljena u ovoj oblasti, te da je u ovoj oblasti postignut ograničen napredak. Evropska komisija navodi da je potrebno da se: obezbedi pokretanje procedura zapošljavanja za sve položaje, kako bi se smanjio prekomeran broj vršilaca dužnosti, i dodeli dovoljno resursa za efikasne procese zapošljavanja zasnovane na zaslugama; obezbedi snažna uloga Sekretarijata za javne politike u vezi kontrole kvaliteta, kako bi time omogućila efikasnu primenu Zakona o planskom sistemu; uspostavi jedinstven, sveobuhvatan i transparentan sistem za planiranje i upravljanje kapitalnim investicijama.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 32, kao i prethodne godine, uočava problem nedovoljne transparentnosti i u zapošljavanju velikog broja viših rukovodilaca koji obavljaju posao kao vršioci dužnosti. Takođe, uočava se permanentan nedostatak stručnog kadra neophodnog za sprovođenje reformi. Radna grupa NKEU za Poglavlje 32, takođe, smatra da je uspostavljanje mehanizama strateškog planiranje na nivou države, pre svega u oblasti kapitalnih investicija, od prioritetnog značaja.

⁶ Anti-Fraud Coordination Services (AFCOS).

⁷ International Convention for the Suppression of Counterfeiting Currency.

2. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za Poglavlje 32

U Izveštaju Evropske komisije (EK) o napretku Srbije za 2021. godinu navodi se da je Srbija umereno pripremljena u ovom poglavlju, a u ovom izveštajnom period ostvaren je dobar napredak. Preporuke Komisije iz 2020. godine su većim delom sprovedene. EK navodi: „Razvijen je novi srednjoročni pristup internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru (IFKJ) u skladu sa Zakonom o sistemu planiranja. Na osnovu pilot projekata o upravljačkoj odgovornosti razvijene su sve relevantne smernice i započeta je implementacija“. Međutim, EK navodi da potreban je dalji rad na uspostavljanju sveobuhvatnog sistema za otkrivanje i postupanje sa nepravilnostima. EK, takođe, konstatuje da je potrebno uložiti dodatne napore da se upravljačka odgovornost ugradi u administrativnu kulturu i da se ojača funkcionisanje unutrašnje kontrole i interne revizije. Politička podrška na visokom nivou je i dalje ključna za neophodan prelazak na upravljanje učinkom, kao i implementaciju reformi IFKJ u svim javnim sektorima.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 32 smatra da donošenje zakona i propisa u cilju usklađivanja sa regulativom EU nije dovoljno za ostvarivanje napretka. Naime, kao što je i EK konstatovala, od izuzetne važnosti je ugrađivanje pravila u administrativnu kulturu, kao i snažna politička poruka o neophodnosti ovakvog postupanja.

2.1. Interna finansijska kontrola u javnom sektoru (IFKJ)

Usvojeni su novi strateški dokumenti kojima će u narednom periodu biti obuhvaćena oblast IFKJ – Strategija reforme javne uprave 2021-2030. sa Akcionim planom 2021-2025, Program reforme upravljanja javnim finansijama sa Akcionim planom 2021-2025, Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom sa Akcionim planom 2021-2025, kao i Programom reforme sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji sa Akcionim planom 2021-2025, a dokumenti su usklađeni sa Zakonom o planskom sistemu.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije se navodi da su potrebni dalji napori kako bi se upravljačka odgovornost u potpunosti ugradila u administrativnu kulturu javnog sektora, te da i dalje postoje stalne slabosti u linijama odgovornosti između nezavisnih tela i njihovih matičnih institucija koje je potrebno rešavati kao deo zalaganja u okviru postojeće reforme javne uprave. Takođe se u Izveštaju navodi da je pravni okvir za internu kontrolu, u velikoj meri, u skladu sa okvirom za internu kontrolu Komiteta sponzorskih organizacija, ali da se kapaciteti za sprovođenje standarda interne kontrole, uključujući upravljanje rizicima, moraju dodatno unaprediti, i na centralnom i na lokalnom nivou vlasti, i moraju biti bolje prihvaćeni u administrativnoj kulturi javnog sektora. Uvedena je obaveza rukovodioca institucija, koje koriste javna sredstva, da potpisuju godišnji izveštaj o statusu sistema interne kontrole. Ministarstvo finansija ima centralizovanu funkciju budžetske inspekcije, koju treba ojačati kako bi se dobila jasna mapa okruženja za nacionalnu inspekciju u celini.

Evropska komisija, takođe, izveštava da je Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH) nastavila da se koncentriše na razvoj sistema i širenje metodoloških smernica. Kvalitet godišnjeg izveštaja CJH o stanju sprovođenja IFKJ se poboljšava. Kao što je navedeno i prethodne godine, Centralna jedinica za harmonizaciju intenzivno radi na uvođenju Finansijskog upravljanja i kontrole (FUK) i na razvoju interne revizije, ali to, i po njihovom mišljenju, ide sporije nego što je očekivano, pre svega,

zbog obima reforme koja se sprovodi, zatečene poslovne kulture u organizacijama i nedovoljne obučenosti kadrova. Ograničenje u brzini sprovođenja ovog zadatka predstavlja i aktuelna zabrana zapošljavanja i nedovoljne zarade za potrebne veštine i kvalifikacije. Do sada je CJH organizovala obuke u oblasti FUK-a za 2.710 zaposlenih u javnom sektoru – obuke za zaposlene, rukovodioce i interne revizore, kao i **više od hiljadu predstavnika najvišeg menadžmenta** iz korisnika javnih sredstava (KJS).⁸

Evropska komisija dalje izveštava da je praksa interne revizije, u velikoj meri, u skladu sa međunarodnim standardima. Međutim, nisu sve institucije koje su dužne da osnuju jedinicu za internu reviziju to učinile, pri čemu veliki broj jedinica za internu reviziju još uvek nema dovoljan broj revizora. Većina centralnih institucija vrši revizije u skladu sa strateškim i godišnjim planovima revizije. Potrebno je unapređenje pravovremenog sprovođenja preporuka interne revizije i dodatni razvoj kontrole kvaliteta interne revizije.

Ukupno 2.578 korisnika javnih sredstava je dostavilo godišnji izveštaj za 2020. godinu o sistemu FUK-a i svi pristigli izveštaji su uključeni u analizu. Visoka stopa izveštavanja ove godine zabeležena je u svim kategorijama KJS-a. Dodatno, uočen je značajan porast broja dostavljenih izveštaja od strane indirektnih korisnika budžetskih sredstava (IKBS), naročito škola. Ukupna prosečna ocena za sve elemente sistema FUK-a je viša za 2,14% u 2020. godini, u odnosu na 2019. godinu. Prema obrađenim podacima, ukupno 1.328 korisnika javnih sredstava je dostavilo Godišnji izveštaj o obavljenim revizijama i aktivnostima interne revizije za 2020. godinu.⁹

U javnom sektoru u Republici Srbiji trenutno ima 714 sistematizovanih radnih mesta internih revizora od kojih je 526 popunjeno. Do sada je ključni izazov bio broj revizora. Revizori ključno utiču i na kvalitet FUK-a. Dodatno, može se zaključiti da je broj sistematizovanih radnih mesta u 2020. godini porastao za 13%, a broj popunjenih radnih mesta za 8% u odnosu na 2019. godinu. Ukupno gledano, po svim pokazateljima postoji pozitivan trend razvoja funkcije internih revizora u prethodnom periodu. Međutim, zabeležen je i pad broja zaposlenih internih revizora na lokalnu, u kategoriji direktnih budžetskih korisnika (gradovi i opštine), gde je glavni uzrok uglavnom prirodan odliv. Najčešće navođeni razlozi zašto samo jedan izvršilac obavlja internu reviziju, ili zašto radna mesta za interne revizore nisu popunjena, jesu: kontrola zapošljavanja, nedovoljan broj visokoobrazovanog kadra, niske zarade u javnom sektoru, konkurencija privatnog sektora i prirodan odliv. Najveći problem uspostavljanja interne revizije predstavlja zapošljavanje internih revizora, za šta su odgovorni korisnici javnih servisa¹⁰.

2.2. Eksterna revizija

U postupku odobravanja budžeta poštovana je nezavisnost Državne revizorske institucije (DRI). Kvalitet rada DRI se, po mišljenju Evropske komisije, kontinuirano unapređuje, kao što se i povećava uticaj revizorskog rada kroz unapređenje praćenja sprovođenja svojih preporuka, saradnjom sa zainteresovanim stranama, sveukupnom transparentnošću u radu i poboljšanjem komunikacije sa medijima. Po prvi put od osnivanja, godišnji revizorski izveštaj se razmatrao i

⁸ Izvor: CJH.

⁹ Izvor: CJH.

¹⁰ Izvor: CJH.

na plenarnom zasjedanju u junu 2019. godine, a ne samo u nadležnom parlamentarnom odboru. Shodno tome, Narodna skupština je usvojila zaključak kojim preporučuje Vladi da deluje u skladu sa svojim ovlašćenjima, kako bi se osiguralo sprovođenje preporuka DRI.

Državna revizorska institucija trenutno ima 331 zaposlenih, uključujući 292 revizora, od 431 planiranog radnog mesta. Evropska komisija, kao i prošle godine, ističe da kontinuirana usredsređenost DRI na otkrivanje grešaka i podnošenje prekršajnih prijava, prijava za privredne prestupe i krivičnih prijava protiv pojedinaca, crpi resurse i nepovoljno utiče na njen institucionalni kapacitet za sprovođenje svojih ključnih revizijskih zadataka.

Održan je fokus na pojačavanju kapaciteta, za obavljanje revizije i sprovela je 13 revizija učinka u 2020. godini, u poređenju sa 12 revizija učinaka izvršenih u 2019. godini. Odgovori na revizorske izveštaje i izveštaje nakon sprovedene revizije objavljuju se na veb stranici DRI.

Izveštaj Evropske komisije navodi da problem neadekvatnih radnih prostorija DRI još uvek nije rešen.

Zadržala se praksa, uspostavljena prošle godine, da državni revizor pred skupštinskim plenumom obrazlaže izveštaj o reviziji koji se odnosi na Završni račun republičkog budžeta.

Kao i prošle godine, Radna grupa NKEU za Poglavlje 32 ne iznosi značajnije primedbe na funkcionisanje DRI, osim u delu koji se odnosi na nedostatak kadrovskih kapaciteta, naročito u delu podnošenja prekršajnih i krivičnih prijava i praćenje toka pokrenutih postupaka. Naime, postoji zabrinutost da prekršajne i krivične prijave ne budu procesuirane i ne dobiju adekvatan epilog.

2.3. Zaštita finansijskih interesa EU

U oblasti zaštite finansijskih interesa EU, ocenjen je visok stepen usklađenosti, pri čemu izveštaj iskazuje potrebu za postizanjem pune usklađenosti sa Direktivom Evropske unije o borbi protiv prevara u vezi sa finansijskim interesima EU. Ova oblast je bila korektno pokrivena Nacionalnom strategijom za borbu protiv prevara za period 2017-2020. godine koja je prestala da važi. Priprema Nacionalne strategije za borbu protiv prevara za period od 2021-2023. godine je u završnoj fazi. Ocenjeno je da Srbija saraduje sa EK po pitanju istraga, nepravilnosti i naknadno praćenje preporuka.

EK izveštava da Organizaciona jedinica za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS), uspostavljena u okviru Ministarstva finansija, ima sedam zaposlenih iako je planirano deset zaposlenih. Zbog krize izazvane pandemijom COVID-19, tokom 2020. godine je sprovedeno samo osam administrativnih kontrola (tokom 2019. godine, AFCOS je sproveo 18 administrativnih kontrola).

Stav Radne grupe NKEU o ovoj oblasti je da je Srbija je postigla visok nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU.

2.4. Zaštita evra od falsifikovanja

Izveštaj EK konstatuje visok nivo usklađenosti Srbije sa pravnim tekovinama EU po ovom pitanju. Narodna Banka Srbije (NBS) ima zaključene formalne sporazume o saradnji sa Evropskom komisijom i Evropskom centralnom bankom. NBS vrši tehničku analizu i sprovodi obuke za licencirane subjekte, kako bi oni mogli da verifikuju kovanice evra i obrađuju novčanice denominirane u evrima, počev od 1. januara 2020. godine.

U toku je regionalna saradnja sa drugim centralnim bankama. Srbija nastavlja da učestvuje u programu *Pericles 2020*.

Stav Radne grupe NKEU o ovoj oblasti je da je Srbija je postigla visok nivo usklađenosti sa pravnim tekovinama EU.

3. Zaključci i osnov za preporuke

Svi zaključci izvedeni protekle godine ostaju na snazi. Potrebno je uložiti dodatne napore da bi se upravljačka odgovornost ugradila u administrativnu kulturu i ojačalo funkcionisanje unutrašnje kontrole i interne revizije.

Radna grupa za NKEU za Poglavlje 32, takođe, konstatuje sledeće:

- Kao i prošle godine, Radna grupa za NKEU za Poglavlje 32 smatra da: uvođenje i razvoj interne revizije sporo napreduje, kadrovi nisu dovoljno obučeni i nezavisni, kapaciteti Centralne jedinice za harmonizaciju nisu dovoljni da pokriju sve nadležnosti, ne postoji dovoljno političke podrške. Priroda i kvalitet potrebnih znanja i iskustva, koje interni revizori treba da imaju, jesu jedan od značajnih činioca zbog kojih uvođenje i razvoj interne revizije u javnom sektoru sporo napreduje. Ranije je uočen problem da kapaciteti Centralne jedinice za harmonizaciju (CJH) nisu dovoljni da pokriju sve nadležnosti koje su potrebne za razvoj ove funkcije. U tom smislu, bilo bi dobro da CJH preispita postojeći sistem organizacije obuke internih revizora, kao i da operativne aktivnosti, vezane za obuku, prepusti licima koja već poseduju profesionalna zvanja ovlašćenog internog revizora u javnom sektoru, posebno u delu obuke koja se odnosi na obuku putem praktičnog rada. Naime, postojećim Pravilnikom o uslovima i postupku polaganja ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru, ova obuka vrši se uz stručnu pomoć Ministarstva finansija – CJH. Proširenjem mogućnosti da stručnu pomoć pružaju i lica sa zvanjem ovlašćenog internog revizora u javnom sektoru iz drugih oblasti javnog sektora, povećali bi se kapaciteti za obuku internih revizora. Pri izboru ovih lica (recimo putem konkursa) prednost treba dati onima koji su članovi profesionalnih udruženja, posebno Udruženja internih revizora Srbije, kao afilijacije Globalnog instituta internih revizora, jer članovi ovog udruženja imaju kontinuirani pristup najsavremenijim zahtevima i znanjima koja se očekuju od internog revizora. Pri organizovanju obuke za interne revizore u javnom sektoru, treba imati u vidu da migracija internih revizora na druge funkcije u javnom sektoru ima i veoma pozitivan učinak na celokupno kontrolno okruženje. Dobro obučeni revizori često napreduju na rukovodeće položaje, što ubrzava razvoj svesti o ulozi i značaju funkcije interne revizije u javnom sektoru.
- Oblast inspeksijske kontrole i zaštite budžetskih sredstava je, u prethodnoj godini, bila poboljšana jačanjem zakonodavnog okvira usvajanjem novog Zakona o budžetskoj inspekciji u

decembru 2021. godine, koji stupa na snagu januara 2023. godine. Po ovom zakonu, cela 2022. godina ne podleže kontroli. Takođe, ostaje sporno pitanje da li će budžetska inspekcija kontrolisati javna preduzeća. DRI godinama unazad objavljuje nepravilnosti u radu JP Železnice Srbije, EPS-a i Puteva Srbije i kvantifikuje ih na materijalno značajne iznose, ali adekvatan odgovor institucija izostaje. Kako adekvatno kontrolisati i eventualno sankcionisati nepravilnosti u radu javnih preduzeća?

- Zakon o javnim nabavkama, usvojen je 2019. godine, koji je stupio na snagu 1. jula 2021. godine, pohvaljen je od Evropske komisije. Međutim, kao ogroman problem se uočava činjenica da se kapitalni projekti ugovaraju po međudržavnim sporazumima i zaobilaze Zakon o javnim nabavkama. Takođe, evidentna je netransparentnost u objavljivanju međudržavnih sporazuma, što remeti proces kontinuirane kontrole. Kako prevazići zaobilaznje Zakona o javnim nabavkama i problem što se kapitalni projekti ugovaraju po međudržavnim sporazumima i na koji način povećati transparentnost korišćenja budžetskih sredstava?
- Takođe, kao veliki problem je odsustvo planiranja i kontrole svrshodnosti planova. Kako bi se počelo sa primenom kontrole svrshodnosti u oblasti javnih nabavki, kao i u finansijskom nadzoru, posebno infrastrukturnih i ostalih kompleksnih javnih projekata planiranja, izgradnje, a i operisanja javnim dobrom, neophodna je kontinualna sistemaska kontrola i monitoring i to od samog početka projekata, odnosno od faze Urbanog planiranja i izrade Generalnih projekata (Koncepcija rešenja) i pratećih Prethodnih studija opravdanosti pa nadalje, u svim fazama planiranja i realizacije projekata. Sada trenutno ne postoji institucionalna kontrola inicijalnih faza planiranja, već samo kasnijih faza što je svakako isto bitno, ali ne može da nadomesti štete koje su već napravljene izborom neodrživih i neracionalnih tehničkih rešenja i tehnologija. Sadašnje zakonsko rešenje koje uređuje oblast institucionalne kontrole faza detaljnog planiranja nije adekvatno, pošto predviđa da onaj ko radi detaljni projekat angažuje tehničku kontrolu. Zbog toga se dovodi u pitanje objektivnost i profesionalnost izvršene revizije, tj. kontrole planske ili projektne dokumentacije.

Takođe, konstatovani nedostaci u uređenju odnosa i postavljanja državnih službenika na položaju, kao i nejasne linije odgovornosti između i unutar državnih organa i institucija, u najvećoj meri usporavaju reformske procese. Rešavanje ovog pitanja moralo bi se sprovesti prema preporukama EK uz veću, ali po pravilima IFKJ uređenu, decentralizaciju budžetskih ovlašćenja. U suprotnom, ove slabosti (u kontrolnom okruženju) ostavljaju prostora delovanju političkog uticaja i pojačavaju rizik za diskontinuitet u reformama tokom naredne. Iako se preduzimaju određene mere, ovo pitanje mora i dalje permanentno da se postavlja.

Iako su sprovedene neke aktivnosti na upoznavanju javnosti sa napretkom u okviru Poglavlja 32, javnost je i dalje veoma slabo upoznata sa ovom temom. Medijska pokrivenost ovog poglavlja mora biti značajnija.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 32

U prethodnom izveštajnom periodu, Radna grupa za Poglavlje 32 se sastala dva puta i razmatrala je najvažnija pitanja iz ove oblasti. Takođe, Radna grupa se sastala i sa predstavnicima Centralne jedinice za harmonizaciju (CJH). I na ovom sastanku su razmatrana najvažnija pitanja iz ove oblasti,

a stavovi obe strane su preneti kroz ovaj izveštaj. Sa CJH se održava permanentna komunikacija. Takođe, članovi Radne grupe su učestvovali na konsultacijama prilikom izrade ERP-a i prisustvuju/prate i aktivno učestvuju na sastancima sa predsednicom Vlade RS.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Preporuka	Ocena
<p>Da Ministarstvo finansija osmisli i sprovede promotivnu kampanju radi podizanja svesti građana, stručne javnosti, a naročito državnih službenika i rukovodilaca u javnom sektoru, o suštini i značaju interne kontrole i interne revizije za rad državne uprave, kao i tehničkim zahtevima Pregovaračkog poglavlja 32, kako bi se obezbedio usklađen rad svih relevantnih aktera i stručnih tela u oblasti finansijske kontrole.</p>	<p>Sprovodi se, ali je potrebno nastaviti sa sličnim aktivnostima. Preporuka ostaje na snazi.</p>
<p>Da Sektor za internu kontrolu i internu reviziju Ministarstva finansija unapredi statističku analizu prikupljenih podataka o stanju sistema za FUK i revidira sadržaj Konsolidovanog godišnjeg izveštaja o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru koji priprema Ministarstvo finansija, tako da sadrži sažet prikaz napretka u sprovođenju Strategije za dalji razvoj interne finansijske kontrole u javnom sektoru za period 2017-2020. godine, ključnih nalaza i preporuka korisnicima javnih sredstava u vezi sa unapređenjem sistema interne kontrole i interne revizije i rezultate praćenja sprovođenja datih preporuka iz prethodnih godišnjih izveštaja.</p>	<p>Sprovodi se, ali je potrebno nastaviti sa unapređenjima. Preporuka ostaje na snazi.</p> <p>Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH) kontinuirano radi na unapređivanju konsolidovanog izveštaja. Izveštaj sadrži praćenje napretka u sprovođenju strategije, praćenje preporuka EK, praćenje preporuka iz prethodnih izveštaja.</p>
<p>Da Ministarstvo finansija (Sektor za internu kontrolu i internu reviziju) preispita pravila i uslove za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru i obezbedi odgovarajuće sistemsko rešenje i pravni osnov za priznavanje kvalifikacija internih revizora koja su stečena kod priznatih, domaćih i međunarodnih, profesionalnih udruženja internih revizora, kroz izmene i dopune Pravilnika o uslovima, načinu i postupku polaganja ispita za sticanje zvanja ovlašćeni interni revizor u javnom sektoru.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p> <p>CJH je u proteklom periodu obavila potrebne analize i razmotrila mogućnosti za unapređenje postojećih sistemskih rešenja. Radna verzija predloga izmene relevantnih pravilnika je pripremljena, očekuje se njihovo donošenje.</p>
<p>Da Ministarstvo finansija, uz nezavisnu stručnu pomoć, izvrši reviziju nadležnosti Odeljenja za budžetsku inspekciju i uskladi je sa zahtevima Pregovaračkog poglavlja 32 koje predviđa centralizaciju funkcije budžetske inspekcije,</p>	<p>Sprovodi se, ali je potrebno nastaviti sa unapređenjima. Preporuka ostaje na snazi.</p>

Preporuka	Ocena
<p>ukidanje Godišnjeg plana rada i vršenje kontrola isključivo po primljenim prijavama, da formalizuje promene kroz izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu i Uredbe o radu, ovlašćenjima i obeležjima budžetske inspekcije koje bi bliže odredili metodologiju rada budžetske inspekcije.</p>	<p>Izmenama Zakona o budžetskom sistemu i Uredbe o radu, ovlašćenjima i obeležjima budžetske inspekcije propisano je da budžetska inspekcija postupa prvenstveno na osnovu prijava, predstavki, prigovora i zahteva za vršenje kontrole pristiglih od organa, organizacija, pravnih i fizičkih lica.</p> <p>Kontrole se obavljanju isključivo po primljenim prijavama, predstavkama, prigovorima i zahtevima za vršenje kontrole pristiglih od organa, organizacija, pravnih i fizičkih lica.</p> <p>Program rada je koncipiran isključivo na prijavama, predstavkama, prigovorima i zahtevima za vršenje kontrole pristiglih od organa, organizacija, pravnih i fizičkih lica.</p> <p>U toku su dalje aktivnosti na uređivanju postupka budžetske inspekcije i unapređenju zakonodavnog okvira.</p>
<p>Da Ministarstvo finansija, uz nezavisnu stručnu pomoć, pripremi srednjoročni plan funkcionalne i organizacione integracije svih funkcija naknadne (<i>ex post</i>) kontrole koje vrši Ministarstvo finansija, u skladu sa dinamikom procesa pristupanja i ispunjenja zahteva iz Pregovaračkih poglavlja 22, 23 i 32.</p>	<p>Nije sprovedeno</p>
<p>Evropskoj komisiji, kao i svim njenim stručnim telima koja saraduju sa državnim organima uključenim u rad Pregovaračkog tima za pristupanje EU i u rad Pregovaračkih grupa, preporučuje se da intenziviraju dvosmernu saradnju sa nacionalnim partnerima u procesu razrađivanja postojećih ili uvođenja novih zahteva, kao i da se ti zahtevi jasno formalizuju. Sve strane u procesu moraju biti upoznate sa sadržajem i rokovima za realizaciju svih uslova</p>	<p>Delimično sprovedeno</p> <p>Postoje naznake da je komunikacija EK sa relevantnim učesnicima intenzivirana, ali je neophodno više informacija za javnost.</p>

Preporuka	Ocena
za članstvo, kako bi se otklonile potencijalne nejasnoće o obostranim očekivanjima i obezbedili optimalni uslovi za njihovo nesmetano i pravovremeno sprovođenje.	
Da Ministarstvo finansija u okviru svoje internet stranice obrazuje posebnu sekciju u kojoj će se nalaziti relevantne informacije o statusu Poglavlja 32, uključujući i vesti o dešavanjima na sastancima radne grupe, napretku u ostvarivanju preporuka Evropske komisije, Nacionalnog konventa o EU i slično.	<p>Sprovođi se, ali je potrebno nastaviti sa unapređenjima. Preporuka ostaje na snazi.</p> <p>S obzirom da IFKJ predstavlja najveći deo Poglavlja 32, sve informacije o napretku u tom delu su sastavni deo Konsolidovanog godišnjeg izveštaja o stanju IFKJ koji je javno dostupan na veb-sajtu Ministarstva finansija.</p>
Da Ministarstvo finansija na redovnom, godišnjem, nivou objavljuje plan i izvršenje konsolidovanog budžeta opšte države, prema ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji, u mašinski čitljivom formatu.	<p>Delimično sprovedeno</p> <p>Plan konsolidovanog budžeta opšte države objavljuje se u Fiskalnoj strategiji RS. Konsolidovani izveštaj RS sadrži izvršenje po ekonomskim klasifikacijama.</p>
Da Ministarstvo finansija unapredi Građanski budžet tako što će ga učiniti interaktivnim i što će unaprediti način saopštavanja metodologije, učinivši ga konzistentnijim, pogotovo u domenu različitih nivoa vlasti.	<p>Nije sprovedeno</p>
Da Republički sekretarijat za javne politike, u saradnji sa drugim nadležnim organima državne uprave, hitno započne sa procesom pripreme Plana razvoja, čije usvajanje bi omogućilo i finansijsku kontrolu svrsishodnosti trošenja javnih sredstava.	<p>Nije sprovedeno</p>
Da Ministarstvo finansija i Ministarstvo državne uprave, u saradnji sa drugim nadležnim organima državne uprave, naprave iskorak u domenu Reforme javne uprave koji će biti uočen od strane EK, a koji se tiče rešavanja spornog pitanja nedostatka upravljačke odgovornosti i decentralizacije donošenja odluka.	<p>Sprovođi se, ali je potrebno nastaviti sa unapređenjima. Preporuka ostaje na snazi</p> <p>U okviru Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje za period od 2021. do 2025. godine, predviđen je <i>Poseban cilj: Unapređen</i></p>

Preporuka	Ocena
	<p><i>nivo odgovornosti i transparentnosti na svim nivoima vlasti</i>, u okviru koga su definisane mere i aktivnosti usmerene na unapređenje upravljačke odgovornosti u javnoj upravi.</p> <p>Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je predvidelo izradu analize funkcije upravljanja ljudskim resursima u javnim agencijama sa predlozima za unapređenje, kao i meru za dalje jačanje profesionalizacije lica na položaju, kroz izradu strateškog pristupa upravljanju državnim službenicima na položaju u organima državne uprave od njihovog postavljenja, ovlašćenja, odgovornosti, stručnog usavršavanja i slično.</p>
Ugrađivanje upravljačke odgovornosti u administrativnu kulturu javnog sektora. Radna grupa NKEU za Poglavlje 32 naročito podržava ovu preporuku Evropske komisije.	Nije sprovedena
Usvajanje strateških dokumenta definisanih Zakonom o planskom sistemu, pre svega Plan razvoja i Investicioni plan, čije usvajanje bi regulisalo prioritete i uredilo poslovanje i praćenje napretka u svim oblastima, uključujući i oblasti pokrivena Poglavljem 32.	Nije sprovedena
Pojačavanje aktivnosti na promovisanju ciljeva i zadataka Poglavlja 32 na nivou lokalnih zajednica (u široj javnosti, a ne samo stručnoj). Cilj ove preporuke je da se građani motivišu za aktivnije učešće u javnom životu.	Nije sprovedena

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Sve preporuke koje iz prethodnog izveštajnog perioda nisu sprovedene, delimično su sprovedene ili koje se sprovode ali je potrebno nastaviti sa permanentnim unapređenjima, ostaju važeće.

Uz njih, preporuke za naredni izveštajni period su:

- Sačiniti metodologiju za kontinualnu sistemsku kontrolu i monitoring projekata od samog početka projekata odnosno od faze Urbanog planiranja i izrade Generalnih projekata (Konceptija rešenja) i pratećih Prethodnih studija opravdanosti pa nadalje, u svim fazama planiranja i realizacije projekata. Kao obavezu uvesti da kontrolu projekta može naručiti samo druga nezavisna institucija.
- Izraditi metodologiju na osnovu koje će Ministarstvo finansija pratiti izvršenje ugovora o javnim nabavkama, kako bi obuhvat i kvalitet tog nadzora bili što veći, kao i objavljivanje ishoda nadzora.
- Nastaviti reviziju svrsishodnosti Državne revizorske institucije u oblasti javnih nabavki i praćenje postupanja po, do sada, objavljenim revizijama; Jačanje sistema interne revizije i objavljivanje informacija o njihovim efektima u oblasti javnih nabavki.
- Doneti metodologiju i precizna uputstva za kontrolu javnih preduzeća od strane Budžetske inspekcije.
- Doneti propise o obavezi obelodanjivanja obrazloženja odluka o međudržavnim sporazumima, kao i obavezi obelodanjivanja samih međudržavnih sporazuma i ostalih materijalno značajnih dokumenata.
- Nastaviti sa unapređenjem kapaciteta Državne revizorske institucije za sprovođenje revizije svrsishodnosti, između ostalog, uključivanjem u revizorske timove stručnjake različitih profila u zavisnosti od teme i oblasti revizije.
- Neophodno je da unapređenje koncepta upravljačke odgovornosti u Srbiji (odgovornosti rukovodilaca) teče paralelno sa unapređenjem postupka postavljenja i sa jačanjem profesionalizacije državnih službenika na položaju, budući da je upravljačka odgovornost nedostižna u situaciji u kojoj postavljenja vršilaca dužnosti na najviša rukovodeća službenička mesta dominiraju.
- Raditi na daljem unapređenju internih kontrola u javnom sektoru u cilju jačanja transparentnosti i upravljanja dospelim, a neizmirenim obavezama korisnika, kako bi se sagledali efekti na budžet (naročito za javna preduzeća).