

Република Србија

**Оцена јавних расхода и финансијске
одговорности**

**Извештај о резултатима управљања јавним
финансијама**

новембар 2010.

**Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним
финасијама 2010.**

Садржај

Садржај.....	i
Скраћенице.....	i
Захвалност.....	iii
Преглед индикатора	iv
1: Увод.....	1
2: Основни подаци о држави	3
2.1: Опис економске ситуације у земљи.....	3
2.2: Буџетски резултати	7
2.3: Правни и институционални оквир за управљање јавним финансијама	11
3: Оцена система, процеса и институција за управљање јавним финансијама	15
3.1. Кредибилност буџета	15
3.2. Транспарентност и свеобухватност	19
3.3. Припрема буџета у складу са дефинисаним политикама	28
3.4. Предвидивост и контрола извршења буџета.....	31
3.5. Рачуноводство, евидентирање и извештавање	49
3.6. Екстерни надзор и ревизија	52
3.7. Праксе донатора	58
4: Процес државних реформи.....	61
4.1. Недавне и текуће реформске активности.....	61
4.2. Институционални фактори корисни за планирање и спровођење реформи.....	62
Анекс 1: Оцене ПЕФА индикатора и димензија	63
Анекс 2: Састанци	75
Анекс 3: Коришћена документа.....	77

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним
финансијама 2010.

Скраћенице

ЗБС	Закон о буџетском систему
ДББ	Директни буџетски корисник
ДФИД	Одељење за међународни развој (<i>Department for International Development</i>)
ЕК	Европска комисија
ЕЦА	Европски концепт приступачности (<i>European Concept for Accessibility</i>)
ЕУ	Европска унија
ФУК	Финансијско управљање и контрола (<i>Financial Management Control</i>)
ФМИС	Информациони систем за финансијско управљање (<i>Financial Management Information System</i>)
БДП	Бруто домаћи производ
ГФС	Статистика јавних финансија (<i>Government Financial Statistics</i>)
ХДИ	Индекс људског развоја (<i>Human Development Index</i>)
ИББ	Индиректни буџетски корисник
ММФ	Међународни монетарни фонд
ИНТОСАИ	Међународна организација врховних ревизорских институција (<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>)
ИПА	Инструмент за предприступну помоћ (<i>Instrument for Pre-Accession Assistance</i>)
ИПСАС	Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор (<i>International Public Sector Accounting Standards</i>)
ИПСАСБ	Одбор за међународне рачуноводствене стандарде јавног сектора (<i>International Public Sector Accounting Standards Board</i>)
ИСА	Међународни ревизорски стандарди (<i>International Standards on Auditing</i>)
ИСПИИА	Међународни стандарди за професионалне праксе интерних ревизора (<i>International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing</i>)
ЈЛС	Јединице локалне самоуправе
МФ	Министарство финансија
ООСО	Организације обавезног социјалног осигурања
МТЕФ	Средњорочни оквир потрошње (<i>Medium Term Expenditure Framework</i>)
НСЗ	Национална служба за запошљавање
НИП	Национални инвестициони план
ОЕЦД	Организација за економску сарадњу и развој (<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>)
ПЕФА	Оцена јавних расхода и финансијске одговорности (<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)
ИФКЈ	Интерна финансијска контрола у јавном сектору (<i>Public Internal Financial Control</i>)
ЈИП	Јединица за имплементацију пројекта
РС	Република Србија
ДРИ	Државна ревизорска институција

**Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним
финасијама 2010.**

АПР	Агенција за привредне регистре
СИДА	Шведска агенција за међународни развој (<i>Swedish International Development Agency</i>)
КРТ	Консолидовани рачун трезора
ПИБ	Порески идентификациони број
УНДП	Развојни програм Уједињених нација (<i>United Nations Development Programme</i>)
ПДВ	Порез на додату вредност

Захвалност

Тим који је припремио ПЕФА извештај жели да се захвали многима који су допринели изради ове Оцене, укључујући званичнике, запослене у државној управи РС и донаторске организације. Сви они државни службеници који су помогли у прикупљању информација и оцењивању индикатора превише су бројни да бисмо могли појединачно да их наведемо, али желимо да напоменемо да без њиховог учешћа овај извештај не би био могућ.

Посебно се захваљујемо Маријани Милановић која нам је пружила непроцењиву подршку у организацији рада консултаната и другим пратећим активностима.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним
финасијама 2010.

Преглед индикатора

А. УЧИНАК ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА: Кредибилност буџета		Оцена 2010.	Оцена 2007.
ПИ-1	Укупно извршење буџетских расхода у поређењу са усвојеним буџетом	Б	А
ПИ-2	Структура извршених расхода у поређењу са усвојеним буџетом	А	Ц
ПИ-3	Укупни остварени приходи у поређењу са усвојеним буџетом	Ц	А
ПИ-4	Обим заосталих обавеза и њихово праћење	Б	Ц+
Б. КЉУЧНА ОПШТА ПИТАЊА: Свеобухватност и транспарентност			
ПИ-5	Буџетска класификација	Б	Ц
ПИ-6	Свеобухватност података у буџетским документима	Б	Б
ПИ-7	Обим државних активности које се не извештавају	Б+	Б+
ПИ-8	Транспарентност фискалних односа између различитих нивоа власти	Б	Б+
ПИ-9	Праћење укупних фискалних ризика других ентитета јавног сектора	Д+	Ц
ПИ-10	Приступ јавности кључним фискалним подацима	А	Б
Ц. БУЏЕТСКИ ЦИКЛУС			
Ц(i) Припрема буџета у складу са дефинисаним политикама			
ПИ-11	Уређеност и учествовање у годишњем процесу припреме буџета	А	А
ПИ-12	Вишегодишњи оквир фискалног планирања, политике потрошње и припреме буџета	Ц	Ц
Ц(ii) Предвидивост и контрола извршења буџета			
ПИ-13	Транспарентност обавеза пореских обвезника	Б+	Б
ПИ-14	Делотворност мера за регистровање пореских обвезника и процену пореза	Б	Б
ПИ-15	Делотворност наплате пореских обавеза	Д+	Д+
ПИ-16	У којој мери се може предвидети расположивост средстава за преузете обавезе	Ц+	Ц+
ПИ-17	Евидентирање стања готовинских средстава, дуга и гаранција и управљање	А	Б
ПИ-18	Делотворност контроле обраде личних примања	Ц+	Ц+
ПИ-19	Конкуренција, вредност новца и контроле у поступку набавке	Б	Ц+
ПИ-20	Делотворност интерних контрола за расходе који се не односе на зараде	Ц+	Ц
ПИ-21	Делотворност интерне ревизије	Б	Ц+
Ц(iii) Рачуноводство, евидентирање и извештавање			
ПИ-22	Благовремено и уредно савјивање рачуна	А	Б+
ПИ-23	Доступност информација о средствима које органи примају	А	Б+
ПИ-24	Квалитет и правовременост извештавања у току буџетске године	А	Д
ПИ-25	Квалитет и правовременост годишњих финансијских извештаја	А	Д
Ц(iv) Екстерни надзор и ревизија			
ПИ-26	Обим и природа екстерне ревизије и накнадно поступање	Ц	Д
ПИ-27	Разматрање годишњег закона о буџету од стране законодавне власти	Ц+	Ц+
ПИ-28	Разматрање извештаја екстерног ревизора од стране законодавне власти	Д+	Д
Д. ПРАКСЕ ДОНАТОРА			
Д-1	Предвидивост директне буџетске подршке	А	Д
Д-2	Финансијски подаци које достављају донатори за потребе припреме буџета и извештавања о пројектима и програмима	Д	Д+
Д-3	Део помоћи којим се управља у складу са националним процедурама	Д	Д

**Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним
финасијама 2010.**

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Резиме оцене

У овом извештају изнета је оцена система и процеса управљања јавним финансијама у Републици Србији са стањем које је затечено у јулу 2010. године. Извештај је рађен према ПЕФА методологији, те се прави директно поређење са ПЕФА оценом која је дата 2007. године. Ово је друга оцена која је обављена у Србији, чиме је успостављена конструктивна основа за оцењивање напретка у области јавних финансија који се постиже од 2007. па надаље.

Интегрисана природа буџетског система – од формулисања политике и планирања, преко изражавања тих политика и планова у виду расподеле средстава за расходе, њиховог извршавања, контролисања и евидентирања, а потом и припреме извештаја који ће бити подвргнути независној контроли и ревизији - значи да слабост било ког појединачног елемента умањује квалитет других елемената, на исти начин као што једна слаба карика може да угрози цео ланац, без обзира на јачину осталих делова ланца.

(i) Интегрисана оцена резултата управљања јавним финансијама

1. Кредибилност буџета

Повезаност између извршења расхода и усвојеног буџета је у периоду од 2007. до 2009. године била прилично добра, јер је извршење углавном било умерено испод предвиђених вредности. То је била последица слабијих прихода који су трпели због светске економске кризе која је погодила и Србију. Иако су домаћи приходи у 2007. години били нижи од планираних за 0,25%, а тај недостатак се повећавао на 2,8% у 2008. и 11,35% колико је забележено 2009. године, смањење расхода кретало се на нивоу од 8,6% у 2007, 8,2% у 2008. и 5,6% у 2009. години. Како је наплата прихода постајала све гора услед економских поремећаја, донета је одлука да се смањи задуживање којим би се финансирали расходи. Смањење потрошње спроведено је кроз сва ресорна министарства, а одступање веће од укупне девијације је за све три претходне године било нула. Иако нису били уједначени у смислу процентуалног износа, ова смањења потрошње указују на то да постоје слабости у фази планирања и одређивања приоритета. Изгледа да је главни циљ смањења расхода било да се осигура макроекономски оквир, а не да се обезбеди пружање приоритетних јавних услуга.

Када је реч о заосталим обавезама, систематско прегледање старости ових обавеза тек треба да се уведе у праксу. Удео заосталих обавеза у укупном обиму расхода пао је са 7,74%, колико је износио 2007. године, на 3,86% колико је забележено 2009. (мада је у 2008. забележен раст у односу на 2007. годину). Током 2007. и 2008. главни извор доцњи био је везан за путеве, одн. за ЈП „Путеви Србије“, али су ове обавезе у великој мери измирене у току 2009. године када је узет зајам којим је веелики део обавеза отплаћен.

Заостале обавезе организација обавезног социјалног осигурања постале су доминантне у 2009. години и код ових обавеза приметан је тренд раста од 2007. године. Потрошња ових институција иде у корак са економским условима, јер је потреба за одређеним расходима, као што су нпр. социјална давања, све већа како се економске околности погоршавају, те је ову врсте потрошње тешко испланирати и предвидети. Заостале обавезе директних буџетских корисника су сваке године биле испод 2% укупних расхода, што указује на то да су њихови механизми контроле планираних расхода добро функционисали.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

2. Свеобухватност и транспарентност

У Србији су три организације обавезног социјалног осигурања (ООСО) надлежне за расходе везане за пензије, здравство и незапосленост. Оне примају (обавезне) доприносе на основу зараде запослених, трансфере из буџета и друге приходе (камата, накнаде за закаснела плаћања) и њихови буџети представљали су око 23% буџета за 2009. годину. Међутим, све три институције су део буџета Републике, те се све њихове активности опсежно извештавају. Финансијске активности јединица локалне самоуправе такође су укључене у буџет Републике Србије. Трансфери општинама и другим јединицама локалне самоуправе, који су обухваћени оценом ПЕФА, засновани су на формулама и транспарентно су регулисани законом. Међутим, прописана правила која се односе на трансфере само су се делимично примењивала услед потребе за смањењем потрошње изазване економском кризом. То поново указује на слабости у процесу одређивања приоритета. Јединице локалне самоуправе припремају своје буџете који се редовно контролишу. Процењивање и извештавање о фискалним ризицима на локалном нивоу је добро, док за јавна предузећа оно не постоји.

Извештавање о буџету може да се врши на нивоу економске, организационе и функционалне класификације, а буџет је релативно лако разумљив, иако недостају објашњења фискалних утицаја које ће имати промене у вођењу политике. Генерално гледано, интернет мрежа се прилично добро користи за потребе информисања јавности.

3. Припрема буџета у складу са дефинисаним политикама

Буџетски календар оставља довољно времена за припрему буџета и његово разматрање од стране Владе и Скупштине. Влада је у потпуности укључена у процес одређивања обима средстава за министарства. Макроекономске пројекције се приказују у Меморандуму о буџету у циљу увођења аспекта предвидивости у фискални оквир на агрегатном нивоу, мада се дешавало да се праве измене у форми ребаланса буџета, како би се извршила прилагођавања у складу са економским потешкоћама и последично слабијих прихода. Све веће стављање акцента на дуг и његово управљање представља значајан елемент у побољшању пројекција, јер се тиме обезбеђује боље разумевање будућих обавеза. Ипак, повезаност буџета и Меморандума није онолико снажна колико би могла да буде. Иако средњорочни оквир потрошње у Меморандуму омогућава дефинисање обима средстава, тек треба да се развије пракса да се ти обими преводе у буџете ресорних министарстава који у потпуности одражавају политички оквир који се састоји од секторских стратегија и у ком се текућа потрошња интегрише са инвестиционим издацима. Тек када дефинисање политике и планирање буду делотворно успостављени и пренети на ниво расхода тако да одражавају утврђене приоритете, тек тада ће Средњорочни оквир потрошње у Србији имати одлике функционалног и делотворног оквира у оба правца. Оквир који је тренутно на снази потенцира значај правца „од највишег нивоа ка најнижем“ (top down) док чињеница да буџет није у целости у складу са дефинисаним политикама, ако се изузме пет пилот министарстава који припремају свој буџет по програмском моделу, указује на то да се садашњи оквир потрошње само делимично може сматрати средњорочним.

4. Предвидивост и контрола извршења буџета

Порезе који се наплаћују на граници убира Управа царина, док остале порезе администрира Пореска управа. Послови које обавља Управа царина концентрисани су око наменски осмишљеног софтвера који има ефикасну функционалност за царинске контроле, наплату прихода и ревизију. Пословне праксе Пореске управе такође су повезане са софтвером, што такође омогућује спровођење одређене ревизије на основу дефинисаних критеријума процене ризика. Информисање о пореским обавезама и генерална едукација о пореским питањима је добра. Међутим, заостале обавезе се не прате по старости и иде им у прилог чињеница да се оне укључују у ненаплативе порезе, који у ствари треба да се отпишу како би ситуација са заосталим обавезама постала јаснија и како би се њима могло боље управљати.

Генерално гледано, Пореска управа у Србији усваја и примењује одлике модерног органа за управљање пореском политиком који се ослања на самооцењивање и ревизију и користи компјутере и адекватне софтвере као делотворне инструменте за наплату прихода из којих се даље финансира јавна потрошња.

Извршење буџета се контролише преко успостављеног система месечних лимита по економској категорији који се заснивају на пројекцијама расположивих средстава за тај месец. Буџетским корисницима је дозвољено да пренесу у следећи месец неискоришћен део добијених средстава, па чак и да позајме од будуће апропријације (у границама целокупног годишњег износа) како би се задовољиле потребе у складу са различитим периодима године. Периодичним ребалансом буџета обезбеђује се да износ преузетих обавеза за одређену годину не пређе износ распоређених средстава. Систем за обраду зарада је у потпуности оперативан у оквиру Управе за трезор, а у великој мери то се односи и на евиденције о запосленима. Системом за обраду зарада се управља на задовољавајући начин и види се добра повезаност са евиденцијама о запосленима. Постоји јасан ток ревизије, али недостају делотворне ревизије обраде зарада.

Закон о јавним набавкама уредио је ову област тако да је она сад у складу са међународним стандардима и праксама, успостављена су јасна правила у вези са спровођењем процедура јавне набавке, а такође је прецизирано и када је дозвољено спроводити поступке са погађањем. То је довело до тога да се у 2009. години повећа проценат набавки реализованих путем јавног позива (отворени и рестриктивни поступак) у односу на 2007. и 2008. годину. У 2009. години је проценат набавки реализованих на основу јавног позива по први пут премашио 75%. Услед недостатка капацитета у Управи за јавне набавке (иако су службеници обучени у складу са вишим стандардом) и међу корисницима буџета, није дошло до већих побољшања, при чему ни ефикасност планирања набавки није значајно унапређена

Процес за подношење и решавање жалби везано за поступак набавки постоји, али је лоше конципиран, налази се у Управи за јавне набавке, а не функционише на начин којим би се обезбедило правовремено решавање жалби. Као што је наведено у делу који се односи на активности донатора (индикатори Д), донатори не примењују државни систем за набавку, већ то раде преко Агенције за осигурање депозита или спроводе своје процедуре за управљање пројектима.

Интерна финансијска контрола у јавном сектору се спроводи са циљем да се пређе на модеран систем који усклађује контролу и ревизију јавних средстава са најбољим међународним праксама. Обављено је 69 годишњих извештаја о финансијском управљању и контроли за 2009. годину који показују да су 23 корисника јавних

**Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним
финасијама 2010.**

средстава именовала руководиоце за финансијско управљање и контролу. Постоје 32 јединице за интерну ревизију у којима ради 129 ревизора. Интерна ревизија се спроводи у складу са међународним стандардима за интерну ревизију, као и у складу са прописима којима је уређена област интерне ревизије у Републици Србији и обухвата око 76% укупних расхода. Методологија интерне ревизије одражава релевантне међународне стандарде (ИСПИИА) и заснива се на системским ревизијама.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

5. Рачуноводство, евидентирање и извештавање

Постоји Консолидовани рачун трезора (КРТ). Управа за трезор, на дневној основи, врши срањивање стања готовине директних буџетских корисника на банковним рачунима у односу на евиденцију о трансакцијама које се врше преко њеног платног система. ФМИС садржи рачуне директних корисника буџетских средстава у оквиру Консолидованог рачуна трезора, а у плану је укидање банковних рачуна индиректних буџетских корисника и њихово интегрисање у ФМИС систем. Овим рачунима управља Управа за трезор и срањује стања на њима на дневној основи.

Евиденције и информације за потребе процеса одлучивања, контроле, управљања и извештавања израђују се, одржавају и подносе благовремено и учестало. Финансијски извештаји су целовити и свеобухватни и садрже информације о приходима, расходима, финансијској имовини и обавезама, а израђује се и биланс стања.

6. Екстерни надзор и ревизија

(Независна) Државна ревизорска институција (ДРИ) је основана 2005. године у складу са законом, своје активности је почела да обавља 2007. године, а први ревизорски извештај о државном буџету је издала 27.11.2009. године. ДРИ је закључила аранжман о сарадњи са норвешком Националном ревизорском установом који је на снази до 2013. Пошто је у Србији Државна ревизорска институција нови орган, ова сарадња ће јој свакако помоћи у њеном развоју.

Извршена је ревизија завршног рачуна буџета Републике Србије, као и пословања НБС у делу који се односи на укупна јавна средства за 2008. годину. Ревизијом је обухваћена и потрошња 14 ентитета, али само делимично и то у вези са питањима високог ризика, и ова оцена је изнета као саставни део завршног рачуна. Када је реч о финансијским извештајима, Државна ревизорска институција је нагласила неопходност поштовања закона, посебно Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему. За припрему извештаја, а у вези са изражавањем модификованог ревизорског мишљења, коришћен је међународни ревизорски стандард ИСА 701.

Министарство финансија је 15. јуна 2009. године доставило Државној ревизорској институцији финансијске извештаје за 2008. годину, а Државна ревизорска институција га је доставила Скупштини 27. новембра 2009. године. За све парцијалне ревизије које су извршене у министарствима нису издати посебни извештаји, већ су они обједињени у једном ревизорском извештају који је издала ДРИ. Током 2010. године, ревизорски извештаји о појединачним министарствима ће се такође подносити Народној скупштини заједно са финансијским извештајима, а не тек када буду завршени.

Процедуре за спровођење ревизије утрђене су Законом о Државној ревизорској институцији. Закон не дефинише рок за разматрање извештаја од стране законодавне власти. У случају модификованог ревизорског мишљења, као што је био случај 2008. године, Одбор за финансије није разматрао завршни рачун заједно са извештајем ревизора на начин прописан Законом, и требало је да захтева да се да позитивно или негативно мишљење. Формално, Скупштина је разматрала извештај, без обзира на начин ове контроле, у року од 6 месеци од дана подношења извештаја.

Сходно важећим прописима, законодавна власт може предложи мере, у складу са

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

налазима ревизије. Те мере треба да спроведе извршна власт, на основу постојећих доказа. Последњи извештај ревизора није садржао препоруке за законодавну власт по којима она треба да поступи, што представља јасан недостатак који може, али не мора бити, последица чињенице да је то био први ревизорски извештај.

Иако законодавна власт није у потпуности искористила своја овлашћења која има у вези са надзором (можда због чињенице да јој је ревизорски извештај достављен први пут), у фебруару 2010. године ДРИ је поднела судске пријаве против 19 одговорних лица (укључујући и 11 министара) на основу налаза ревизије за 2008. годину, а везано за непоштовање Закона о буџетском систему, прописа о јавним набавкама и закона о буџету.

Закон о буџетском систему дефинише процедуре за усвајање буџета и измене у току године. Процедуре за усвајање буџета и планова организација за обавезно социјално осигурање су јасно дефинисане и поштују се. Народна скупштина не разматра Меморандум о буџету, а такође не постоје специјализована тела која би разматрала поменута документа. Скупштина има на располагању период од месец и по дана да размотри буџет, али је претходних година заправо имала мање од 30 дана за тај посао. Постоје и јасна правила за мењање буџета од стране законодавне власти. Примењују се и поштују строге смернице у вези са износом и природом тих измена, мада оне дају простора и за значајне прерасподеле међу органима.

7. Праксе донатора

Индикатори Д1 – Д3 показују колико добро донатори интегришу своју подршку у буџетски процес државе, тако да се благовремено приказују сва расположива средства, као и у којој мери донатори користе државне системе за управљање средствима своје помоћи. Слабије оцене сведоче да постоје потенцијалне слабости у дијалогу донатор-држава и указују на то да се примењују процеси који одражавају фидуцијарни ризик за који донатори сматрају да постоји.

У суштини, само се подршка буџету спроводи кроз државни систем, а исплата средстава недавне буџетске помоћи била је благовремена. Постоји неколико мањих пројеката који користе поједине елементе државног система, али њима управља Агенција за осигурање депозита, која је сама по себи ван тог система. Овакво управљање пројектима указује на то да донатори немају поверења у систем набавки у Србији.

(ii) Оцена утицаја недостатака у систему управљања јавним финансијама

Недостаци се могу сумирати по следећим областима:

- Буџетско планирање
 - Планирање и дефинисање буџета је слабо и последично ограничава и ефикасност расподеле средстава и техничку ефикасност код пружања јавних услуга које треба да одражавају државну политику. Потребно је да се унапреди планирање и дефинисање буџета у ресорним министарствима како би се у потпуности спроводили стратешки приоритети утврђени у Средњорочном оквиру потрошње. Посебну пажњу би требало посветити изради секторских стратегија са прегледом трошкова и побољшању укупног капацитета за спровођење инвестиционог циклуса, почев од идентификације пројектних могућности, преко одабира пројеката у складу са приоритетима

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

појединачних министарстава. Последица уочених недостатака је неадекватна расподела средстава на основу приоритета министарстава одн. пракса да центар додељује буџетска средства онако како он сматра да је најбоље, а не на основу секторске експертизе. У оваквим околностима поставља се питање транспарентности.

- Извршење буџета
 - Потребно је да се реши питање евидентирања заосталих плаћања и њихово управљање и то тако да се у књигама воде само оне доцње које се могу наплатити, чиме би се побољшала фискална одрживост јер би се узимала у обзир само реална слика.
 - У садашњој пракси потенцира се контрола расподеле и постоји мали степен флексибилности за измену буџета како би се он ускладио са промењеним околностима, а таква флексибилност је неопходна да би се обезбедила потрошња за приоритетне активности.
- Буџетско рачуноводство и контроле
 - Неопходно је да се у потпуности успостави радна средина за интерну контролу јавног сектора и да заживе институције интерне ревизије чији рад ће бити заснован на међународним моделима. Без тога, контрола ће се фокусирати на проверу усклађености „од највишег нивоа ка најнижем“ и на примену законом прописаних мера, уместо да руководиоци надлежни за буџет сносе пуну одговорност за побољшање система за финансијско управљање у њиховом органу и одржавање фискалне позиције. Ове реформе из корена мењају приступ управљању јавним финансијама и за њих су неопходне трајне институционалне промене које ће пратити изградња капацитета у периоду од неколико узастопних година.
 - Основне контроле закључивања уговора постоје, али доцње и даље настају. Треба обратити пажњу и постарати се да систем који се сад користи у оквиру ФМИС-а не иде у прилог стварању заосталих обавеза тако што ће омогућити да се систем заобилази.
 - Уколико се кроз поступке јавне набавке не буде достигала најбоља вредност за новац, тиме ће ова област наставити да буде поље високог ризика где ће бити места за расипање новца. Биће неопходна додатна изградња капацитета у трајању од неколико година како би се успоставио оквир набавке који добро функционише и који је делотворан. Потребно је унапредити процес подношења жалби како би у потпуности био у складу са новим законом.
- Буџетско извештавање и екстерна ревизија
 - Консолидовани рачун трезора даје могућност да се израђују корисни консолидовани финансијски извештаји, чиме се у целости решава питање управљања имовином, управљања ризиком, индиректних обавеза, итд. Тренутно се акценат ставља на прецизне извештаје о извршењу буџета, али је потребно да се организује припрема финансијских извештаја који ће бити у складу са међународном праксом извештавања која се континуирано развија.
 - Неопходно је да се додатно унапреде вештине на пољу финансијске ревизије и ревизије резултата у складу са модерним ревизорским концептима, али да се истовремено обезбеди постојање основног система. Поред тога, Скупштина ће вршити већи притисак и строжији

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

надзор над ДРИ, а медији и цивилно друштво ће такође бити све више укључени због интересовања за актуелна питања (као што су остваривање вредности за новац, пружање услуга и тематске ревизије).

- Екстерни надзор
 - Буџет најпре прегледа Одбор за финансије Народне скупштине, а потом Скупштина о њему расправља и на крају га усваја, међутим, рок који је на располагању за ове активности је краћи од 2 месеца – што се сматра идеалним роком.
 - Када је реч о рачунима који су подвргнути ревизији, изабрани представници још увек не доприносе томе да представници извршне власти снесу одговорност за рачуне. Законодавна власт је у мањој мери укључена и не обавља опсежне расправе о извештајима ревизора. Ово утиче на оцењивање ефикасног и делотворног управљања јавним финансијама у циљу постизања утврђених политичких циљева у смислу макроекономске стабилности и пружања јавних услуга.

(iii) Изгледи за планирање и спровођење реформи

ПЕФА оцењивање је обухватило прилично велики део спровођења реформи у области управљања јавним финансијама у Србији и то у следећим областима:

- Припрема буџета – израда Меморандума о буџету уз увођење анализе фискалног ризика.
- Извршење буџета и рачуноводство – увођење ФМИС система и КРТ-а.
- Интерна ревизија – развој интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ) који подразумева унапређење институционалног и методолошког оквира за интерну ревизију у државним органима.
- Екстерна ревизија – оснивање ДРИ и израда првих ревизорских извештаја.

Ове реформе су веома важне, а подршку за њих пружа велики број билатералних и мултилатералних донатора. Реформе и даље од централног нивоа власти захтевају снажно вођење и координацију, а такође је неопходно учешће запослених у свим министарствима због чега ће бити потребне нове вештине (а самим тим и обуке), а такође и посвећеност спровођењу реформи. Изазов који представља целовито спровођење амбициозних реформи на пољу управљања јавним финансијама не сме да се потцењује, а нарочито у време економске кризе. Успостављени системи треба да се надограђују и јачају.

Иако су реформе опсежне, оне не обухватају у потпуности цео циклус управљања јавним финансијама, те је потребно проширити њихов опсег.

ПЕФА оцена је указала на недостатке у планирању и спровођењу политике, а резултат тога су и слабости у формулисању буџета које се тренутно фокусира на агрегатне расходе, а не на расподелу органима која ће бити у складу са њиховим политикама и плановима. Јачање контроле унапређењем рачуноводствених система, интерне и екстерне ревизије јесте важно, али уколико расходи нису у потпуности усредсређени на пружање јавних услуга, њихова делотворност и ефективност је ограничена. Иако постоји пилот пројекат за увођење програмског модела за припрему буџета у 5 министарстава, он није био онолико делотворан колико се очекивало. За његово успешно спровођење неопходно је веће учешће Министарства финансија које ће се старати да буџет одражава зацртане политике и планове, али је подједнако важна и улога премијера и Владе који треба да обезбеде припрему интегрисаних политика и планова који ће преко буџета бити преточени у расходе. За овако захтевну реформу

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

неопходно је неколико година, али су темељи у виду закона о буџету, дефинисаног буџетског календара, средњорочне процене потрошње и дефинисања обима средстава већ постављени.

iv. Кључне промене у периоду 2007 - 2010.

Према ПЕФА методологији, у периоду од 2007. до 2010. остварен је добар напредак када је реч о квалитету система и процеса за управљање јавним финансијама. То се види у Приказу 1. у даљем тексту.

Приказ 1: Србија: Кратко поређење ПЕФА оцена за 2007. и 2010.

Оцена индикатора	2010. (Бр.)	2007. (Бр.)
А	9	3
Б или Б+	10	9
Ц или Ц+	7	11
Д или Д+	5	7
Без оцене	0	0
Боља оцена	16	-
Мања оцена	5	-
Оцена димензије	2010. (Бр.)	2007. (Бр.)
А	30	12
Б	23	25
Ц	13	22
Д	8	15 ¹
Без оцене	0	0
Боља оцена	36	
Мања оцена	10	

Боље оцене су, у неким случајевима, биле само резултат мањих управљачких или административних побољшања који су ипак утицали на више од 50% индикатора и 50% димензија. Најважнији догађај који је утицао на оцене 2007. и 2010. јесте успостављање КРТ-а и увођење ФМИС-а, што је побољшало укупне оцене за управљање готовином, рачуноводство и извештавање. Највеће побољшање посматрано са аспекта укупних оцена забележено је код квалитета и правовремености буџетских извештаја у току године, као и код квалитета и правовремености годишњих финансијских извештаја. Поред тога, оснивање ДРИ и успостављање контроле финансијског управљања такође је повећало оцене у тим областима, али су неопходна додатна унапређења.

Тим који је обављао оцену приметио је да постоји 26 димензија (8 индикатора) где се оцене нису промениле, а да је код 10 димензија (5 индикатора) оцена смањена.

Посматрајући појединачне области, то изгледа овако:

Кредибилност буџета

Димензије и индикатори који се односе на кредибилност буџета незнатно су се

¹ Иако код 4 индикатора, ПИ-25, 26, 28 и Д1, нису оцењене све димензије, већ је дата „укупна“ оцена Д, за потребе поређења сматра се да је свака димензија добила оцену Д.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

погоршали. У време давања ПЕФА оцене за 2010. годину, извршени расходи су, услед слабијих прихода, много више премашили буџетски план него што је то био случај у време давања ПЕФА оцене за 2007. године. То је последица глобалних економских поремећаја који нису само утицали на пореске и непореске приходе, већ и на задуживање ради финансирања потрошње. Сва ресорна министарства претрпела су смањење средстава. Са друге стране, од 2007. до 2010. дошло је до значајног смањења обима заосталих обавеза, што је такође утицало на расположивост средстава за друге расходе који нису везани за доцње.

Свеобухватност и транспарентност

У овој категорији било је одређених промена оцене. Учинак трансфера јединицама локалне самоуправе незнатно се погоршао, мада се транспарентност побољшала јер се спровођење новог Закона обуставило због економских дешавања. У категорији буџетске класификације забележен је напредак, као и код информисања јавности. Процењивање фискалног ризика који проистиче из пословања државних предузећа и даље је слабо, али је праћење фискалне позиције јединица локалних власти од стране централног нивоа власти је значајно побољшано.

Припрема буџета у складу са дефинисаним политикама

Укупне оцене за димензије и индикаторе из ове групе остале су у великој мери исте, при чему су јаче стране припрема фискалних агрегата и буџетског календара, као и веће политичко учешће у изради упутства за припрему буџета, али су слабе тачке и даље израда секторских стратегија, повезивање трошкова и инвестирања и текући буџети.

Наплата прихода и њихово управљање

Укупне оцене у овој категорији показују благо побољшање. Индикатор за укупну делотворност наплате пореских прихода (ПИ-15) и даље је слаб јер још увек постоји проблем везан за заостале пореске обавезе при чему димензија (i) наставља да умањује добре резултате који се постижу на пољу преношења пореских прихода у Управу за трезор и срањивање пореских рачуна које Трезор врши. Ово би се могло лако решити отписивањем оних доцњи које се вероватно не могу наплатити. Унапређење Пореске управе резултат је увођења бољих информационалних система који обухватају регистровање, компјутеризацију и увођење системског приступа у пореску ревизију засновану на процени ризика.

Предвидивост и контрола код извршења буџета

Ова група димензија и индикатора показала је значајно побољшање од 2007. године. Увођење КРТ-а довело је до бољег управљања готовином. Оснивање организационе јединице за јавни дуг и дефинисање правног основа унапредило је управљање јавним дугом. Оцене области јавних набавки су се поправиле јер се повећао процентуални удео уговора који су додељени на основу отвореног поступка. Процеси на којима се заснива функција обраде зарада су се побољшали и Управа за трезор обавља највећи део обраде зарада и врши евиденцију запослених. И на крају, увођење ФМИС система и успостављање финансијске контроле и интерне ревизије у државним органима такође је имало позитиван утицај. Једино је димензија која се односи на реакцију руководиоца на налазе интерне ревизије показала погоршање.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Рачуноводство, евидентирање и извештавање

Ова група димензија и индикатора показала је огромно побољшање у периоду 2007-2010. Разлог томе је што КРТ омогућује да све трансакције Управе за трезор могу да се прате у реалном времену приступањем он лајн рачуну код Народне банке Србије, а срањивања између банковних рачуна и евиденција са КРТ-а обављају се свакодневно. Увођење ФМИС система унапредило је генерисање евиденција и рачуноводство у смислу правовремености, учесталости и квалитета.

Екстерни надзор и ревизија

У 2007. Државна ревизорска институција није постојала. До 2010. она је спровела ревизију рачуна за 2008. годину и континуирано побољшава обухват и квалитет ревизија које спроводи. Због успостављања Државне ревизорске институције, спољни надзор и ревизија сада одликују и систем јавних финансија у Србији. Контрола буџета постоји као обавеза у новом Закону о буџетском систему (као што је био случај и са ЗБС из 2002.), али је временски рок који је дат за контролу сада смањен.

Праксе донатора

Иако је ова група димензија и индикатора показала побољшање, укупне оцене су и даље слабе. Побољшање је резултат прве транше буџетске подршке, мада тек остаје да се види да ли ће ова подршка наставити да се исплаћује и да ли ће се то вршити уз задовољавајући степен предвидивости. Иако је буџетска подршка стигла у складу са планом, донатори и даље показују недостатке када је реч о достављању информација и коришћењу државних процедура.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Додатак 1: Повезаност између шест димензија отвореног и уређеног система управљања јавним финансијама три нивоа буџетских резултата

	1. Укупна фискална дисциплина	2. Стратешка расподела средстава	3. Ефикасно пружање услуга
A1 Кредибилност буџета	<i>Да би буџет био инструмент спровођења политике, неопходно је да он буде реалистичан и да се извршава по плану.</i>		
Буџет је реалан и спроводи се према плану	Буџет је претрпео смањења која су била последица смањених прихода услед глобалних економских потешкоћа. обим заосталих обавеза се смањује, али је и даље велики.	Изазов ће бити да се приходи боље пројектују док се истовремено задржава опрезан приступ. Ово ће омогућити бољу расподелу средстава у фази планирања уместо да се алокације смањују у току извршења буџета.	Боље пројектовање прихода у фази буџетског планирања ће омогућити боље планирање инпута који су неопходни за боље и ефикасније пружање услуга.
A2 Свеобухватност и транспарентност	<i>Свеобухватност буџета је неопходна да би се обезбедило да се све операције и активности државе обављају унутар државног фискалног оквира и да се спроводи адекватно управљање и извештавање. Транспарентност је важан елемент јер омогућује екстерни надзор државних политика и програма, као и контролу њиховог спровођења.</i>		
Контроле буџета и фискалних ризика су целовите а фискалне информације и информације о буџету су доступне	Контрола државних предузећа је слаба а процена ризика, нарочито индиректних обавеза, је ограничена	Сви приходи и расходи обухваћени су у буџету. Буџети ООСО се припремају у договору са њиховим ресорним министарствима који су надлежни за дефинисање политике и обима услуга које ООСО треба да пружају. Доступност информација о буџету јавности и контрола буџета од стране Скупштине и њених одбора обезбеђују адекватну транспарентност.	Повезаност између секторских стратегија и буџета је ограничена и ставља се јак акценат на економску класификацију.
A3 Припрема буџета у складу са дефинисаним политикама	<i>Када се буџет припрема у складу са дефинисаним политикама тиме се омогућује влади да планира коришћење средстава у складу са својом фискалном политиком и националним приоритетима</i>		
Буџет се припрема уз поштовање државних политика	Средњорочни оквир потрошње би требало да обезбеди да се државне политике повезују са плановима унутар реалног оквира средстава. Међутим, мало је података који доказују да	Буџетски календар предвиђа довољно времена да Влада размотри буџет и успостави обиме средстава по министарствима који ће одражавати опште стратешке циљеве. Расподела средстава по стратешким приоритетима	Због чињенице да је елемент средњорочног оквира потрошње који се односи на приступ „од најнижег ка највишем нивоу“ слабо развијен, то може да угрози оптимално пружање услуга. Напуштање програмског модела припреме буџета у 5 пилот министарства је корак уназад.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

	1. Укупна фискална дисциплина	2. Стратешка расподела средстава	3. Ефикасно пружање услуга
	је то тако.	у министарствима тек треба да достигне ниво развоја који је достигао макроекономски аспект Средњорочног оквира. Следећа фаза у развоју оквира треба да се позабави унапређењем елемента „од најнижег ка највишем нивоу“.	
Б1. Предвидивост и контрола извршења буџета	<i>Предвидиво и контролисано извршење буџета је неопходно да би се омогућило делотворно управљање политикама и програмима, одн. њиховог спровођења</i>		
Буџет се извршава на уређен и предвидив начин, а код коришћења јавних средстава постоје механизми контроле и одговорности	<p>Органи треба да побољшају своје активности управљања дугом тако што ће отписати она дуговања која се не могу намирити, чиме се оставља јасна слика о наплативим дуговањима.</p> <p>Управљање дугом државе је решено оснивањем Управе за јавни дуг. Доцње се контролишу преко система у оквиру ФМИС-а, док нове доцње највише настају преко фонда за социјалну помоћ због веће потребе за овом врстом помоћи услед неповољних економских околности.</p> <p>Извршење буџета се заснива на планираним обимима средстава који су предочени буџетским корисницима, али би могли да буду у већој мери благовремени.</p>	Уколико ресорна министарства нису у потпуности упозната са обимом средстава који им је на располагању у току године, тиме се угрожава делотворно планирање пружања услуга.	<p>Интерна ревизија и контрола се не фокусирају само на усклађеност са прописима, већ и на побољшања у свим системима за управљање јавним финансијама која доприносе бољем пружању услуга.</p> <p>Процес за подношење жалби који постоји у садашњим праксама набавке и даље треба да се развија како би се обезбедило да буџетски корисници приликом набавке робе и услуга добијају адекватну вредност за уложен новац.</p>

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

	1. Укупна фискална дисциплина	2. Стратешка расподела средстава	3. Ефикасно пружање услуга
Б2. Рачуноводство, евидентирање и извештавање	<i>Благовремено, релевантно и поуздано финансијско извештавање је неопходан елемент који подупиरे све процесе који се тичу фискалног и буџетског управљања, као и процес одлучивања</i>		
Адекватне евиденције и информације се израђују, воде и достављају како би се задовољиле потребе процеса одлучивања, контроле, управљања и извештавања	Биланси готовинског стања се евидентирају на дневној основи преко КРТ-а, а израђују се и месечни извештаји о приходима и расходима како би се обезбедиле неопходне информације за адекватан процес одлучивања.	Припремају се појединачни подаци о стварном извршењу расхода у односу на план из буџета.	Подаци који се евидентирају би требало да представљају импут за елемент Средњорочног оквира који примењује приступ "од најнижег до највишег нивоа", а такође треба да утичу на пружање услуга у фази планирања и израде буџета. Међутим, овај аспект Средњорочног оквира је изузетно слаб.
Ц1. Делотворан екстерни надзор и ревизија	<i>Делотворан надзор законодавне власти преко екстерне ревизије је фактор који доприноси да извршина власт сноси одговорност за своју фискалну политику и потрошњу</i>		
Постоје механизми за надзор јавних финансија и накнадно поступање руководећих струкура	Надзор укупне фискалне позиције врши се и на нивоу владе и на нивоу парламента.	Надзор преко ДРИ се заснива на ревизијама које задовољавају међународне стандарде, али је рад ДРИ и даље у зачетку. Потребно је да Парламент изгради своје капацитете како би би у стању да целовито оцени резултате рада ДРИ.	Израда ревизије учника би временом допринело општем побољшању пружања услуга, али је за то потребно време. На краћи рок, још корисније би било да се успостави свеобухватнији и строжији програм за финансијске ревизије.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Извештај, новембар 2010.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

1: Увод

Од 2000. године, Србија је спровела крупне реформе на пољу управљања јавним финансијама. Нарочито од 2007. године, уведене су далекосежне промене које обухватају бројне области, као што су планирање, припрема буџета, извршење буџета, опорезивање, рачуноводство, извештавање, контрола, одговорности и надзор.

Влада користи оцену ПЕФА да би направила преглед спроведених реформи у области управљања јавним финансијама, да би утврдила резултате својих реформских иницијатива и испитала потребу за даљим реформама и прецизирала будуће кораке. Нови Закон о буџетском систему, који је усвојен у јулу 2009. године, заједно са другим мерама као што су кораци неопходни на путу државе ка кандидатури и чланству у ЕУ, мере које се морају спровести да би се испуниле обавезе по основу зајмова узетих од ММФ-а, Светске банке и ЕУ, изискују да се уведу додатне измене у сфери јавних финансија. Влада је одлучна да овим захтевима и другим приоритетима на овом пољу приступи систематски и на добро организован начин.

Србија је била активна у бројним областима управљања јавним финансијама и у том процесу је добијала помоћ од више организација. ДФИД је пружио подршку за развој планирања и средњорочног пројектовања. Један од главних доприноса дала је Европска комисија која је финансирала имплементацију новог централног система трезора који је интегрисан са постојећим платним прометом, а наставила је да помаже развој тог система и унапређење послова рачуноводства и извештавања у Управи за трезор. ЕК такође има програм у оквиру ког се пружа подршка за спровођење активности везаних за интерну ревизију и контролу финансијског управљања који су у складу са правним тековинама ЕУ. УСАИД, Амерички трезор, ЕК и ГТЗ су допринели напретку који је остварен у Пореској управи и на пољу пореске регулативе. УСАИД, ЕК и Светска банка такође пружају подршку управљању јавним дугом. ММФ је обезбедио значајна средства у оквиру своје помоћи за успостављање фискалне стабилности, а један вид помоћи је и ангажовање сталног саветника који је смештен у Министарству финансија и посвећено пружа подршку на пословима припреме буџета и буџетског управљања. Светска банка спроводи трогодишњи програм подршке буџету стављајући акценат на унапређење буџетског процеса, транспарентности, припреме средњорочног буџета, свеобухватности буџета, евидентирање имовине, рачуноводство и извештавање, набавку, интерну и екстерну ревизију. У блиској вези са Светском банком и ММФ-ом су и ЕУ програми опште буџетске подршке и Макрофинансијске помоћи, који поред потенцирања развоја на пољу јавних финансија такође инсистирају на јачању административних капацитета за потребе приступања ЕУ. И УНДП је деценију уназад пружао помоћ како би се изградио капацитет и побољшао квалитет државне управе.

На краћи рок, ПЕФА оцена је документ чији налази треба да се користе као полазна основа за информисање и праћење како би се: (i) олакшао и обновио дијалог о управљању јавним финансијама између Владе и донатора; (ii) помогло донаторима да процене подобност државе за програме буџетске подршке или да провере да ли се општи или посебни услови текуће буџетске подршке испуњавају.

На средњи рок, ПЕФА оцена може бити користан документ приликом разматрања следећег: (i) припремање или ревидирање реформске стратегије на пољу јавних финансија (и пратећег акционог плана); (ii) припремање или ревидирање програма изградње капацитета у овој сфери, а у координацији са владом.

Кључна предност оквира који се користи за спровођење ПЕФА оцене је у томе што он пружа детаљан пресек стања у системима јавних финансија и указује на области где је

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

највише/најмање потребно посветити пажњу. Тако се добија полазна тачка за израду свеобухватне стратегије реформе, као и основа за оцењивање промена насталих у одређеном периоду. Поред тога, овај документ може бити користан водич за иностране донаторе о томе како могу да унапреде своје ангажовање у овој земљи и на које области да усмере своју помоћ.

ПЕФА извештај за Србију за 2010. годину израђен је по принципу самооцењивања уз помоћ консултаната. Одржана је дводневна обука за учеснике у овом самооцењивању где су коришћени материјали које је припремио ПЕФА Секретаријат.

Након обуке израђен је предлог извештаја. Пошто су добијени коментари од представника Владе РС, ПЕФА Секретаријата и донатора (Светска банка, ДФИД, ЕК) у циљу провере тачности и квалитета, сачињен је коначан извештај који ће бити представљен на радионици.²

У Србији систем јавних финансија обухвата републички (централни) ниво власти³, јединице локалне самоуправе и три организације обавезног социјалног осигурања (ООСО) а то су: Републички завод за здравствено осигурање, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (који обухвата фонд запослених, фонд пољопривредника и фонд самосталних делатности) и Национална агенција за запошљавање. У овом извештају идентификује се удео у јавној потрошњи који има сваки од ова 3 буџета (фонда). Анализа управљања јавним финансијама у највећој мери се фокусира на републички ниво, али када постоје области преклапања, у анализу су укључене и друге агенције или организације. Код појединих индикатора било је могуће укључити и анализу учешћа ООСО. Када је реч о локалној власти, није вршена детаљана провера и анализа њихове потрошње, али је узет у обзир процес вршења трансфера са централног на локални ниво власти, у складу са смерницама ПЕФА.

На републичком нивоу постоји 62 директна буџетска корисника, међу којима су 24 министарства. Зависне агенције су обухваћене као део ових министарстава. Ниво локалне власти чине 23 града и 122 општине, као и Аутономна Покрајина Војводина. Јединице локалне власти врше одређене категорије функција и надлежне су за примену регулативе и финансирање потрошње која се не односи на зараде у области основног и средњошколског образовања, примену регулативе о социјалној помоћи, пружање услуга у области инфраструктуре које подразумевају: (а) водовод и канализацију, (б) даљинско грејање, (ц) прикупљање и уклањање отпада, (д) чишћење улица и (е) јавни превоз (углавном у већим местима), као и друге услуге, као што су комуналне услуге, услуге у области културе, спорта и животне средине.

² Тим чине Џон Шорт (John Short), Пол Харнет (Paul Harnett) (REPIM www.repim.org.uk) и Синиша Јовановић. Финансијску подршку обезбедио је ДФИФ. Прва посета консултаната Србији одржана је од 14. до 19. јуна 2010. Друга посета одржана је од 5. до 23. јула исте године, када су разматрани резултати самооцењивања на основу индикатора и отклоњени недостаци у погледу одређених информација.

³ Овде су обухваћени и трансфери јавним предузећима. Јавна предузећа као ентитети нису анализирани у ПЕФА оцени, осим у вези са питањима фискалног ризика (ПИ-9 (i)). Из тог разлога, приходи и расходи јавних предузећа нису приказани. Сви трансфери од Министарства за инфраструктуру ка ЈП «Путеви Србије» већ су обухваћени у Буџету РС.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Релативне величине различитих компоненти националног буџета су:

Табела 1: Србија: Структура јавног сектора

Као % укупне потрошње	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
Укупни расходи	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Буџет Републике	60.00	57.57	56.42	54.89	56.35
Од чега трансфери ЈЛС	11.03	6.61	5.26	5.53	4.45
Од чега трансфери ООСО	14.25	14.07	13.47	14.04	19.82
Нето	34.71	36.89	37.89	35.32	32.07
Локална самоуправа	13.56	14.50	15.16	14.04	13.14
Војводина	2.76	2.77	2.95	3.83	3.79
ООСО	48.97	45.84	44.00	46.81	51.00
ПИО	32.41	30.92	28.42	31.06	34.97
РЗЗО	14.02	12.58	13.26	13.19	13.36
НСЗ	2.30	2.35	2.53	2.34	2.67
Обухваћено ПЕФА оценом	94.71	89.34	87.16	87.66	87.53

Извор: Билтен јавних финансија, Министарство финансија

У складу са ПЕФА методологијом, у ПЕФА оцени за 2010. годину обухваћено је око 88% јавне потрошње у Србији (за 2009. годину).

2: Основни подаци о држави

2.1: Опис економске ситуације у земљи

Србија има популацију од око 7,291 милиона људи⁴. Према Анализи животног стандарда у Србији за период 2002-2007.⁵, брз економски раст који је Србија доживела у посматраном периоду је значајно смањио ниво сиромаштва - са 13,4% колико је сиромаштво достигло 2002. године на 6,6% колико је забележено 2007. Ипак, угрожене групе и даље постоје⁶.

Испитивање Индекса људског развоја (ХДИ) који представља збрино мерило за три димензије људског развоја: живети дуг и здрав живот (што се мери очекиваним животним веком по рођењу); степен образовања (који се мери степеном писмености и бројем уписаних у школу); и пристојан животни стандард (што се мери кроз БДП по глави становника) показује да је Србија рангирана на 67. месту од 182 државе, и да је њен резултат у 2007. био ХДИ индекс од 0.829⁷. Тако се Србија спада у категорију Високог људског развоја.

⁴ Ревидирани Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2010. са пројекцијама за 2011. и 2010. Последњи попис становништва обављен је 2002.

⁵ Извештај за Србију „Како постићи више уз мање напора решавајући фискалну кризу повећањем продуктивности јавног сектора“ (*Doing More with Less Addressing the Fiscal Crisis By Increasing Public Sector Productivity*), Светска банка 16.6. 2009.

⁶ Најугроженије групе су становници руралних делова југоисточне Србије, лица са ниским степеном образовања и незапослени, старија лица (преко 65 година), као и домаћинства са двоје или више мале деце (0-6). Поред тога, угрожени су старији становници руралних насеља, деца, припадници ромске популације, избеглице и интерно расељена лица, као и лица са инвалидитетом, а нарочито одрасли, који трпе сиромаштво и социјално су искључени. Горана Крстић и Михаил Арандаренко, Утицај економске кризе на угрожене групе на тржишту рада у Србији, Квартални монитор економских трендова и политика, бр. 20 јан-март 2010. Београд, јун 2010.

⁷ Норвешка је рангирана на 1. мести са ХДИ индексом од 0,971 а Нигер на 182. месту са индексом од 0,34. УНДП Извештај о људском развоју за 2009.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Табела 2. представља основне макроекономске и фискалне индикаторе за Србију.

Од 2001. до 2008. године БДП у Србији у реалним ценама растао је на годишњој основи између 2,4% у 2003. до 8,3% колико је остварено следеће године. Међутим, у 2009. забележен је пад од 3,0% јер је светска економска криза почела да утиче на српску привреду. Пројекције за 2010. годину указују да ће доћи до преокрета оваквог тренда, односно да ће бити остварена позитивна стопа раста од 1,5%. Пошто је број становника почео незнатно да опада, доходак по глави становника је растао у динарима, док је и у еврима остварен позитиван раст, али не у толикој мери, пошто је динар депресиран у односу на евро. Економски раст су углавном подстакли грађевински сектор и услуге (нарочито у области телекомуникација), док је индустрија дала мањи допринос. Од 2001. до 2007. стопе раста у пољопривреди су скоро сваке године биле негативне, осим 2004. (остварен раст од 19,5%), а 2008. и 2009. године бележене су позитивне стопе раста.

Са високих скоро 90% забележених 2001. године, инфлација (која се мери према малопродајним ценама и просеку за одређени период), доведена је под контролу и 2007. је опала на једноцифрену вредност (6,8%), да би следеће године порасла на 10,9%, а потом опет опала на 8,4% у 2009. и овај опадајући тренд настављен је и у 2010. години.

Дефицит текућег рачуна Србије као проценат БДП-а је имао растући тренд од 2001. године, када је износио 7,6% БДП, да би 2008. достигао 187,7%. Међутим, 2009. забележен је нагли пад на 6,2% као последица бржег пада увоза него извоза, услед неповољних економских кретања на глобалном плану. Платни биланс је сваке године био позитиван, осим 2008, из чега се види да је постојао обиман финансијски прилив, укључујући и дознаке. Нето стране директне инвестиције су 2001. године достигле износ од 184 милиона евра, и имале су узлазни тренд до 2006. године када је постигнут врхунац од 3.323 милиона евра. А затим је у 2009. забележен пад на 1.373 милиона евра. Спољни дуг бележи раст са аспекта износа у еврима, али као удео у БДП-у, дуг је пао са 98,3% колико је достигао 2001. године на 54,5% у 2004, да би се 2008. повећао на 65,2%, а 2009. на 72,3%. Укупне инвестиције у фискалне фондове бележиле су константан узлазни тренд те су 2007. године достигле 24% БДП-а, да би 2008. пале на 23,2%. Девизне резерве, девизна и динарска штедња од 2001. године имају растући тренд.

Ниво запослености је опао са 2,1 милион у 2001. на 1,9 милион у 2009. години. Међутим, и ниво незапослености је такође опадао, са 896.000 незапослених у 2005. (стопа од 21,8%) на 728.000 у 2008. (стопа од 14,4%) и 730.000 у 2009. (стопа од 14,4). И бруто и нето зараде су сваке године порасле у реалним вредностима у периоду од 2001. до 2008, али имају опадајући тренд са 30% у 2002. на 3,9 % у 2008⁸. Индикације су да су у 2009. зараде опале за тек нешто више од 3%. Износи пензија су такође порасли у реалним вредностима. Пензије су сваке године бележиле опадајући тренд (осим 2008. када су порасле за 14,2%), док је у 2009. забележен раст од 3,3%.

⁸ У 2009. уведена је нова методологија за мерење зарада, тако да годишње измене нису обухваћене за 2009.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Табела 2. Основни макроекономски и фискални индикатори

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Бруто домаћи производ, текуће цене, у млрд РСД	762.2	972.6	1,125.8	1,380.7	1,683.5	1,962.1	2,302.2	2,722.5	2.953,5 ¹
Бруто домаћи производ, у млн ЕУР	12,820.9	16,028.4	17,305.9	19,026.2	20,305.6	23,304.9	28,784.6	33,417.9	31.511 ¹
Бруто домаћи производ, по глави становника, ЕУР	1,708.7	2,137.1	2,313.4	2,549.4	2,729.0	3,144.4	3,899.5	4,546.5	4.304 ¹
Бруто домаћи производ, реални раст, у %	5.6	3.9	2.4	8.3	5.6	5.2	6.9	5.5	-3.0 ²
Привредна активност, стопе раста									
Индустријска производња, физички обим	0.1	1.8	-3.0	7.1	0.8	4.7	3.7	1.1	-12.1
Пољопривреда, физички обим	18.6	-3.4	-7.2	19.5	-5.3	-0.3	-8.1	9.0	2,5 ³
Шумарство, физички обим	-17.6	6.9	5.6	3.1	-2.2	6.1	-4,2	13,9	-9,0 ³
Грађевинарство									
- вредност изведених радова, сталне цене	-13.1	76.8	19.7	31.3	13.7	10,9	18,9	4,3 ¹	-26,3
Саобраћај, обим услуга	9.6	6.9	5.0	4.7	4.4	5,9	6,9	0.4	-14,7
Поштанске активности и телекомуникације, обим услуга	25.1	3.6	24.1	26.8	34.1	75,1	43,4	39,0	28,5
Реални промет у трговини на мало	19.8	23.9	13.8	18.0	26.5	7.7	23.0	6.6	-12.3
Ноћење туриста	-6.5	0.2	-7.3	-0.6	-2.2	1.4	11.2	0,1	-7.8
Цене, стопе раста									
Потрошачке цене, крај периода ⁸	40,7	14,8	7,8	13,7	17,7	6,6	10,1	6,8	6,6
Потрошачке цене, просек периода ⁹	91,8	19,5	11,7	10,1	16,5	12,7	6,8	10,9	8,4
Цене произвођача индустр. производа, просек периода	87,7	8,8	4,6	9,1	14,2	13,3	5,9	12,4	5,6
Трошкови живота, просек периода	93,3	16,6	9,9	11,4	16,2	11,7	7,0	13,5	8,6
Спољноекономска размена, у млн ЕУР²									
Извоз робе	1,922.2	2,201.7	2,442.4	2,831.6	3,608.3	5,102.5	6,432.2	7,428.3	5,961.6
ЕУ	892.4	960.7	1,202.3	1,456.5	2,117.6	2,942.9	3,602.7	4,028.4	3,195.7
Увоз робе	4,759.2	5,956.8	6,589.3	8,623.3	8,439.2	10,462.6	13,506.8	15,494.5	11,157.3
Капитална добра ³	-	-	1,779.4	2,495.3	1,971.6	2,429.8	3,495.9	3,829.8	2,664.5
Интермедијарни производи ³	-	-	2,251.9	2,830.6	3,027.6	3,781.4	4,892.1	5,271.3	3,804.2
Дефицит робне размене	-2,837.0	-3,755.1	-4,146.9	-5,791.7	-4,830.9	-5,360.1	-7,074.5	-8,066.1	-5,195.6
Дефицит текућих трансакција (без донација) ^{4,5}	-977.2	-1,838.4	-1,671.5	-2,659.9	-2,068.2	-3,322.8	-4,780.9	-6,251.7	-1,940.8
Дефицит текућих трансакција (без донација), као % БДП	-7.6	-11.5	-9.7	-14.0	-10.2	-14.3	-16.6	-18.7	-6.2
Платни биланс, укупно ^{4,5}	562	996	827	343	1,647	4,269	742	-1,687	2,363.5
Директне стране инвестиције, нето, у млн ЕУР	184	500	1,194	774	1,250	3,323	1,821	1,824	1,372.5
Спољни дуг, у млн ЕУР, крај периода	12,608.8	10,765.9	10,858.4	10,354.7	13,064.3	14,885.4	17,789.0	21,801.0	22,787.0
Спољни дуг као % БДП, крај периода	98.3	67.2	62.7	54.4	64.3	63.9	61.8	65.2	72.3
Инвестиције у фиксне фондове									
Укупне инвестиције у фиксне фондове, у млрд РСД	81.3	120.5	188.9	265.7	319.9	412.8	552.3	632.4	
Укупне инвестиције у фиксне фондове као % БДП	10.7	12.4	16.8	19.2	19.0	21.0	24.0	23.2	
Монетарни и девизни индикатори, крај периода									

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Динарски примарни новац, у млн РСД	41,643	69,543	72,267	82,383	100,341	143,409	169,020	319,781	254,268
Новчана маса М1, у млн РСД	58,233	93,815	99,303	111,258	144,949	200,090	248,873	240,744	258,442
Новчана маса М3, у млн РСД	125,414	191,491	244,731	322,876	458,870	634,470	903,871	992,151	1,203,981
Укупни пласмани банака, у млн РСД	263,640	171,873	228,429	334,850	509,379	594,336	827,297	1,117,196	1,298,969
Привредна друштва	246,887	151,626	195,442	264,177	370,391	380,395	506,991	708,882	849,207
Домаћинства	5,277	16,139	29,333	66,356	131,860	203,318	305,457	381,919	418,317
Девизне резерве НБС, у млн ЕУР	1,325	2,208	2,854	3,131	4,952	9,041	9,660	8,190	10,602
Референтна каматна стопа	-	-	-	-	-	14.00	10.00	17.75	9.50
Вредност евра у односу на динар	59.7	61.5	68.3	78.9	85.5	79.0	79.2	88.60	95.89
Девизна штедња, у млн ЕУР, крај периода	329.8	754.6	1,037.8	1,424.8	2,238.7	3,346.1	4,903.1	4,775.3	6,013.7
Динарска штедња, у млн ЕУР, крај периода	-	41.5	48.9	36.3	35.6	67.0	125.4	105.6	118.5
Запосленост, зараде и пензије									
Број запослених, просек (хиљаде)	2,102	2,067	2,041	2,051	2,069	2,026	2,002	1,999	1,889
Број незапослених, крај периода (хиљаде)	-	-	-	-	896	916	785	728	730
Стопа незапослености, дефиниција ИЛО				19.5	21.8	21.6	18.8	14.4	16.9
Нето зараде, просек периода, у РСД	6,078	9,208	11,500	14,108	17,443	21,707	27,759	32,746	31,733
- реалне стопе раста	16.5	29.9	13.6	10.1	6.4	11.4	19.5	3.9	-3.1
Бруто зараде, просек периода, у РСД	8,691	13,260	16,612	20,555	25,514	31,745	38,744	45,674	44,147
- реалне стопе раста	16.0	30.0	14.0	11.1	6.8	11.4	14.1	3.9	-3.3
Пензије, просек периода, у РСД	4,505	6,134	7,393	8,725	10,568	12,151	13,612	17,660	19,788
- реалне стопе раста	17.9	16.8	9.7	5.9	4.2	2.9	4.7	14.2	3.3
Приходи од приватизације друштвених предузећа и финансијских организација, у млн ЕУР		318.8	839.8	153.6	372.4	264.3	374.2	230.4	80.6

Извор: Министарство финансија уз коришћење података од РЗС, НБС, НСЗ, РФПИО запослених и Агенције за приватизацију

¹ Процена Мфин, Ревидирани меморандум о буџету, економској и фискалној политици за 2010, са пројекцијама за 2011 и 2012. ² Процена РЗС. ³ Нови индекс се рачуна на основу података који су прикупљени за рачунање индекса цена произвођача индустријских производа на домаћем тржишту и индекса извозних цена произвођача индустријских производа. ⁴ GFS-1986 методологија. ⁵ РЗС је исправио податак о броју приватних предузетника и њихових запослених од марта 2009, између осталог, због сређивања евиденције РЗСО. ⁶ Анкета радне снаге - октобар 2009. ⁷ Нове методологије за обрачун зарада примењују се од 2009. јер је РЗС проширио обухват јединица. У рачунању просечне зараде, осим зарада исплаћених запосленима у предузећима, институцијама и организацијама, узете су у обзир и зараде исплаћене предузетницима. ⁸ Потрошачке цене, крај периода 2009. ⁹ Потрошачке цене, просек за период 2009

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Општи државни програм реформи и основа за реформе у области управљања јавним финансијама

Покретачка снага иза целокупних реформских напора, па и реформи на пољу јавних финансија, јесте усклађивање са најбољим међународним праксама, али и поступање у циљу испуњавања захтева и стандарда који су неопходни за добијање чланства у Европској унији. СИГМА извештај наводи да јасна стратегија за реформисање система за управљање јавним финансијама тек треба да се изради и одобри, и (између осталог) ставља акценат на јасније дефинисање улога и одговорности различитих актера у процесу финансијског управљања и на успостављање механизма међусобне сарадње. Такође треба нагласити значај делотворних механизма координације унутар администрације, како би се избегло дуплирање послова и обезбедило јасно разграничавање одговорности.⁹

ПЕФА оцена треба да се користи као почетни сет података који ће бити од помоћи у напред наведеном процесу. Сврха овог документа је да се пружи почетна тачка за информисање и праћење како би се олакшао о обновио дијалог на тему реформи у јавним финансијама и како би се пружила помоћ приликом припреме или ревидирања стратегије за ову реформу (као и пратећег акционог плана) и програма за развој капацитета у овој области.

2.2: Буџетски резултати

Табела 3. представља консолидовани биланс и фискалну позицију Србије од 2005. до 2009.

Табела 3. Консолидовани биланс државе					
у млн РСД	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
I ЈАВНИ ПРИХОДИ	724,527	867,682	1,002,047	1,143,438	1,146,510
1. Текући приходи	721,509	865,526	995,415	1,140,370	1,139,849
1.1. Порески приходи	637,913	755,969	870,036	1,000,368	1,000,321
Порез на доходак грађана	94,283	118,591	115,772	136,451	133,482
Порез на добит предузећа	10,308	18,313	29,686	39,007	31,213
Порез на додату вредност	215,939	225,137	265,465	301,690	296,927
Акцизе	71,275	86,850	98,601	110,137	134,781
Царине	38,965	45,375	57,381	64,784	48,040
Остали порески приходи	24,192	30,283	32,820	35,568	37,072
Социјални доприноси	182,952	231,420	270,311	312,732	318,806
1.2. Непорески приходи	83,596	109,558	125,379	140,002	139,528
2. Капитални приходи	160	277	5,330	1,538	187
3. Донације	2,857	1,878	1,302	1,530	6,473
Укупно као % БДП	43.0	44.2	43.5	42.0	38.8
II ЈАВНИ РАСХОДИ	706,844	899,287	1,046,848	1,213,889	1,267,905
1. Текући расходи	653,189	807,018	919,454	1,088,803	1,154,156
Расходи за запослене	170,016	204,398	238,325	293,133	301,846
Куповина роба и услуга	107,218	135,874	168,130	181,075	186,412
Отплата камата	17,659	30,211	17,894	16,324	22,378

⁹ Сигма Оцена система управљања јавном потрошњом, мај 2009.

**Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним
финансијама 2010.**

Субвенције	54,880	55,555	63,698	77,984	63,076
Социјална помоћ и осигурање	285,650	360,442	409,284	496,805	555,632
<i>Од чега: пензије</i>	<i>186,115</i>	<i>227,735</i>	<i>259,858</i>	<i>331,028</i>	<i>387,306</i>
Остали текући расходи	17,766	20,539	22,123	23,481	24,812
2. Капитални расходи	45,866	81,337	112,061	105,906	93,271
3. Нето буџетске позајмице	7,789	10,932	15,334	19,179	20,478
Укупно као % БДП	42.0	45.8	45.5	44.6	42.9
III КОНСОЛИДОВАНИ БИЛАНС (I - II)	17,683	-31,605	-44,801	-70,451	-121,395
Као % БДП	1.1	-1.6	-1.9	-2.6	-4.1

Извор: Министарство финансија, Билтен јавних финансија

Иако су расходи номинално порасли на годишњем нивоу, они су се годишње и смањивали као удео БДП-а, те је у 2009. години тај проценат износио 42,2%, а претходно је бележио раст – са 42% БДП-а у 2005. на 45,8% следеће године. И приходи су бележили и реални раст и раст удела у БДП-у. Са 43% колико су износили 2005. године, порасли су на 44,2% у 2006, а затим су опали на 38,8% у 2009. Комбиновани ефекат прихода и расхода је тај што је Србија са буџетског суфицита који је 2005. године износио 1,1% БДП-а почела да бележи дефицит који је све више растао и у 2009. години достигао је ниво од 4,1% БДП-а.

Табела 4. представља анализу прихода.

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
ЈАВНИ ПРИХОДИ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Текући приходи	99.6	99.8	99.3	99.7	99.4
1.1. Порески приходи	88.0	87.1	86.8	87.5	87.2
Порез на доходак грађана	13.0	13.7	11.6	11.9	11.6
Порез на добит предузећа	1.4	2.1	3.0	3.4	2.7
Порез на додату вредност	29.8	25.9	26.5	26.4	25.9
Акцизе	9.8	10.0	9.8	9.6	11.8
Царине	5.4	5.2	5.7	5.7	4.2
Остали порески приходи	3.3	3.5	3.3	3.1	3.2
Социјални доприноси	25.3	26.7	27.0	27.4	27.8
1.2. Непорески приходи	11.5	12.6	12.5	12.2	12.2
2. Капитални приходи	0.0	0.0	0.5	0.1	0.0
3. Донације	0.4	0.2	0.1	0.1	0.6

Најважнија кретања која се виде из Табеле 4. су следећа:

- Порески приходи представљају око 88% укупних прихода. У оквиру пореских прихода
 - ПДВ је био најзначајнији појединачни извор прихода у 2005. години, иако се његов значај после 2005. године смањио на 26% у релативном обиму.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

- У 2006. социјални доприноси су постали најзначајнији појединачни извор прихода и од 2005. бележе узлазни тренд
- Порез на доходак грађана је на трећем месту по значају за укупну наплату прихода, али је и овај извор опао у релативном обиму од 2005. године
- Акцизе, четврте по значају за укупне приходе, су у периоду од 2005. до 2009. забележиле раст у релативном обиму
- Порез на добит предузећа, иако је релативно низак, такође је бележио узлазни тренд у релативном обиму до 2008. али је у 2009. дошло до наглог пада.
- Непорески приходи варирали су од 11,5 до 12,6% укупних прихода, а у 2008. и 2009. години износили су 12,2% укупних прихода.

Табела 5. представља расходе по економским категоријама. Најважнији закључци које нам нуди ова табела су следећи:

- Текући расходи представљали су у просеку око 90% укупних расхода, од 87,8% колико су износили 2007. до 92,4% колико су достигли 2005. Капитални расходи варирали су од 6,5% од укупних расхода у 2005. до 10,7% у 2007, а нето буџетске позајмице кретале су се од 1,1 до 1,6 процената.
- У оквиру текућих расхода, расходи за социјалну помоћ и осигурање представљали су око 40% укупне потрошње, а 2009. године достигли су чак 43,8%. У овој категорији, доминирали су расходи за пензије са 30,5% укупних расхода из ове категорије колико су износили у 2009.
- Расходи за запослене достигли су највеће уешће у укупној потрошњи 2005. и 2008. године са 24,1%, док је куповина роба и услуга опала са 16,1% у 2007. на 14,7% у 2009.
- Субвенције показују силазни тренд јер су са 7,8% у 2005. пале на 5% у 2009.
- Отплаћивање камата је варирано између најниже вредности од 1,3% укупних расхода колико је износило 2008. до максималних 3,4% који су забележени 2006. Отплата камате је у 2009. представљала 1,8% укупних расхода.

Табела 5. Консолидовани биланс државе – преглед расхода					
	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
II ЈАВНИ РАСХОДИ	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Текући расходи	92.4	89.7	87.8	89.7	91.0
Расходи за запослене	24.1	22.7	22.8	24.1	23.8
Куповина роба и услуга	15.2	15.1	16.1	14.9	14.7
Отплата камата	2.5	3.4	1.7	1.3	1.8
Субвенције	7.8	6.2	6.1	6.4	5.0
Социјална помоћ и осигурање	40.4	40.1	39.1	40.9	43.8
<i>Од чега: пензије</i>	26.3	25.3	24.8	27.3	30.5
Остали текући расходи	2.5	2.3	2.1	1.9	2.0
2. Капитални расходи	6.5	9.0	10.7	8.7	7.4
3. Нето буџетске позајмице	1.1	1.2	1.5	1.6	1.6

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Табела 6. представља расходе по функционалној класификацији

Табела 6. Консолидовани биланс државе – преглед расхода по функционалној класификацији					
Као % БДП	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
Опште јавне услуге	4.2	5.3	4.2	4.3	3.8
Одбрана	2.4	2.4	2.5	2.3	2.3
Унутрашња безбедност	2.3	2.5	2.5	2.3	2.1
Економски послови	5.5	5.9	6.6	6.3	5.4
Заштита животне средине	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
Станоградња и комуналне услуге	1.5	2.0	1.8	1.6	1.6
Здравство	5.7	5.9	6.6	5.9	5.9
Рекреација, спорт, култура и религија	1.0	1.0	1.0	1.0	0.8
Образовање	3.5	3.8	3.8	3.9	3.7
Социјална заштита	15.6	16.1	16.3	16.8	18.1

Извор: Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције

Табела 6. указује на следеће:

- Потрошња на социјалну заштиту доминира и има узлазни тренд. Расходи су високи, делимично због великих бенефиција. Пензија коју нови пензионер у Србији треба да добије износи скоро 60% просечне нето зараде. Просечне године старости у којима се људи у Србији пензионишу су ниже него у већини држава чланица ОЕЦД, док је број година уплаћивања стажа мањи. Расходе за пензије подстиче и демографска слика у Србији. Због ниске стопе наталитета, Србија има велики број пензионера у односу на број радника који уплаћују доприносе. Као краткорочан одговор на фискалну кризу, Влада је 2009. и 2010. замрзнула номиналну висину пензија. Као удео у БДП-у (мање од 2%), расходи за социјалну заштиту (без пензија) су нижи од просечне потрошње по овом основу у државама чланицама ОЕЦД (2,5% у 2006.) и државама чланицама ЕУ (2,5% у 2006.), а упоредиви су са потрошњом земаља Европе и Централне Азије које се на сличном нивоу економског развоја.¹⁰
- Потрошња на здравство¹¹ и економске послове су сличног обима и представљају следећу категорију расхода по значају.
- Опште јавне услуге (бележе силазни тренд од 2006.), образовање¹², унутрашња безбедност и одбрана следе по свом значају.

Закључак

Добри резултати које је привреда Србије остваривала до 2008. године препознају се у приказаним билансима где се види да је комбинација политика и економске основе генерисала и приходе и расходе са учешћем у БДП-у од преко 42%. Међутим, економска криза која је попримила светске размере утицала је на остварење прихода и у Србији које

¹⁰ Извештај за Србију „Како постићи више уз мање напора решавајући фискалну кризу повећањем продуктивности јавног сектора“ (*Doing More with Less Addressing the Fiscal Crisis By Increasing Public Sector Productivity*), Светска банка 16.6. 2009.

¹¹ Као процентуално учешће у БДП, тренутна укупна потрошња на здравство у Србији (укључујући и приватну и јавну потрошњу) је нешто већа него што бележе новије чланице ЕУ, али нижа од оне коју бележе старије чланице (Извештај Светске банке).

¹² Као процентуално учешће у БДП, обим јавне потрошње на образовање у Србији је упоредиво са другим европским земаљама (Извештај Светске банке).

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

је у 2009. забележило нагли пад и проузроковало мање смањење потрошње, што је све заједно довело до растућег буџетског дефицита. Слабија наплата ПДВ-а и царина изазвана је смањењем увоза, што је опет била последица светких економских поремећаја. Корекција расхода углавном је вршена код субвенција и капиталних расхода, али је отплата камате порасла што указује на веће задуживање државе. Поред тога, порасли су и расходи по основу пензија.

2.3: Правни и институционални оквир за управљање јавним финансијама

Устав је врховни правни акт државе. Нови Устав Републике Србије Народна скупштина је усвојила на првој ванредној седници 2006. године која је одржана 30. септембра, а потом је 28. и 29. октобра одржан и референдум којим је нови Устав потврђен. Трећи део, одељак 2, чл. 91. (Порези), 92. (Буџет), 93. (Јавни дуг), 94. (Уједначавање развоја), 95. (Народна банка Србије) и 96. (Државна ревизорска институција) садрже упућивања на јавне финансије и закон. Четврти део прецизира надлежност Републике Србије где се под тачком 11. наводи „контрола законитости располагања средствима правних лица; финансијска ревизија јавних средстава; прикупљање статистичких и других података од општег интереса.“

Устав садржи и одредбе које се односе на локалну самоуправу (укључујући општине и аутономне покрајине).

У складу са Уставом, Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији које:

1. доноси и мења Устав,
2. одлучује о промени границе Републике Србије,
3. расписује републички референдум,
4. потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања,
5. одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање,
6. надзире рад служби безбедности,
7. доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије,
8. даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине,
9. усваја стратегију одбране,
10. усваја план развоја и просторни план,
11. усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе,
12. даје амнестију за кривична дела.

У оквиру својих изборних права, Народна скупштина:

1. бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара,
2. бира и разрешава судије Уставног суда,
3. бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом,
4. бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и надзире његов рад,
5. бира и разрешава Заштитника грађана, и надзире његов рад,

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

б. бира и разрешава и друге функционере одређене законом

Народна скупштина врши и друге послове одређене Уставом и законом.

Поред Устава, важећи правни оквир за управљање јавним финансијама представља и Закон о буџетском систему (ЗБС) из 2009. године („Службени гласник РС”, бр. 54/09) који је заменио 1) Закон о буџетском систему „Службени гласник РС”, бр. 9/02, 87/02, 61/05 – др. закон, 66/05, 101/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, и 85/06; и 2) Закон о јавним приходима и јавним расходима („Службени гласник РС”, бр.76/91, 41/92 – др. закон, 18/93, 22/93 - измењен, 37/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99, 22/01, 9/02 - др. закон, 87/02 - др. закон, 33/04, и 135/04 - др. закон). Овим законом се уређује: планирање, припрема, доношење и извршење буџета Републике Србије; планирање, припрема, доношење и извршење буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (буџет локалне власти); припрема и доношење финансијских планова Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Републичког завода за здравствено осигурање и Националне службе за запошљавање (организације за обавезно социјално осигурање); буџетско рачуноводство и извештавање, финансијско управљање, контрола и ревизија корисника јавних средстава и буџета Републике Србије, буџета локалне власти и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање; надлежност и организација Управе за трезор, као органа управе у саставу Министарства финансија и трезора локалне власти; друга питања од значаја за функционисање буџетског система. Закон о буџетском систему такође садржи и календар за припрему буџета, рачуноводство и извештавање.

Нови Закон о буџетском систему увео је и средњорочни оквир потрошње и јавних инвестиција, трогодишњу процену буџетског и фискалног ризика која се доставља уз годишњи буџет. Образложење за овакве измене јесте намера да се унапреди средњорочно планирање кроз увођење средорочног оквира расхода у национални буџет како би се побољшала предвидивост јавних средстава који су расположиви за буџетске кориснике, а да би се истовремено спречила циклична експанзија текућих расхода. Средњорочни оквир се уводи и у инвестиционо планирање као неопходан услов у процесу дефинисања стратешких развојних пројеката. Поред тога, нови ЗБС ствара и услове за коришћење средстава развојне помоћи Европске уније и пружа Србији правни оквир за испуњавање њених обавеза везаних за управљање средствима ЕУ.

У 2010. години, Закон о буџетском систему би требало да се допуни одредбама које се односе на дефинисање фискалне одговорности и јачање фискалне дисциплине, како би се обезбедила одрживост јавних финансија на средњи рок.

Закон о јавном дугу из 2005. године прописује оснивање Управе за јавни дуг у саставу Министарства финансија која треба да спроводи активности задуживања државе, управља ризиком везаним за дуг, припрема стратегију за управљање дугом, прати и анализира услове и промене на домаћем тржишту дуга, прати задуживање локалне самоуправе и корисника државне гаранције и обавља сличне послове. Новим законом из 2009. године појачан је административни капацитет и формирана је Управа за јавни дуг која је формално почела са радом у октобру 2009. године.

Када је реч о локалној самоуправи, закон којим се уређује ова област је Закон о финансирању локалне самоуправе донет 1. јануара 2007. године. Он регулише порезе и накнаде на локалном нивоу, заједничке порезе и накнаде (који се деле са централним нивоом власти) и начин на који се врше трансфери са републичког ка локалном нивоу власти.

Министарство финансија (под надлежношћу министра) управља процесом припреме буџета, што подразумева: утврђивање макрофинансијског оквира, израду Меморандума о буџету, одржавање консултација о буџету и припрему годишњег буџета за подношење Скупштини. Миистарство финансија одржава комуникацију са другим органима и

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

јединицама локалне самоуправе у вези са процесом припреме буџета. Управа за трезор је надлежна за управљање готовинским средствима, извршење буџета, обраду зарада, буџетско рачуноводство и извештавање преко КРТ-а и ФМИС-а. Интерна финансијска контрола се спроводи кроз финансијско управљање, контролу и интерну ревизију код корисника, док хармонизацију врши Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију. Поред тога, Министарство финансија спроводи буџетску инспекцију у складу са ЗБС. Годишњи финансијски извештаји РС и годишњи финансијски извештаји ООСО подnose се екстерној ревизији, у складу са одредбама закона којим се регулише надлежност Државне ревизорске институције.

Главни закон за област јавних набавки у Србији је Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 39/2002, 43/2003, 55/2004, 101/2005). Овај Закон прописује услове и процедуре за набавку робе и услуга у случајевима када је наручилац држава или државна институција. Примену Закона контролише Управа за јавне набавке.

Обрачунавање и наплату пореза администрирају два органа у саставу Министарства финансија – Пореска управа и Управа царина. За сваки порез постоји важећи закон, као што су Закон о порезу на додату вредност који је објављен у „Службеном гласнику РС“ бр. 84/04, 86/04 и 61/05 и Закон о царинској тарифи („Службени гласник РС“, бр. 61/2007, 5/2009 и 33/2009), а постоје и пратеће уредбе, правилници и друга подзаконска акта.

Рад Државне ревизорске институције уређује Закон о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС“, бр.101/2005, 54/2007).

Реформу система за управљање јавним финансијама предводи Министарство финансија уз подршку премијера. Поред тога, снажну подршку овом процесу дају и ММФ, Светска банка, ЕК и бројни билатерални партнери, као што су УК (ДФИД) и Шведска (СИДА).

**Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним
финасијама 2010.**

3: Оцена система, процеса и институција за управљање јавним финансијама

3.1. Кредитбилност буџета

ПИ-1 Укупно извршење буџетских расхода у поређењу са усвојеним буџетом

У следећој табели приказани су укупни планирани и извршени буџетски расходи за 2007, 2008. и 2009. годину. Обухваћени су и расходи ООСО. За сваку годину извршење је ниже од планираног.

Укупни расходи
(изузимајући отплату дуга и пројекте које финансирају донатори) у млн РСД

година	Планирани расходи	Извршени расходи	Разлика +/-	Разлика %
2007	626,040.8	572,513.9	-53,526.9	8.6%
2008	731,467.7	671,207.6	-60,260.1	8.2%
2009	755,221.0	713,225.8	-41,995.2	5.6%

Извор: Управа за трезор, Сектор за извршење буџета

Дата је оцена „Б“, што представља погоршање у односу на ПЕФА оцелу из 2007. када је за овај сегмент дата највиша оцена „А“.

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1)
ПИ-1 Укупни извршени расходи у поређењу са планом из усвојеног буџета	Оцена Б (i) Током више од једне године од протекле три извршени расходи нису одступали од планираних за износ који је једнак или већи од 10% од буџетом предвиђених расхода.

ПИ-2. Структура извршених расхода у поређењу са усвојеним буџетом

Овај индикатор показује у којој мери је преусмеравање средстава довело до значајног одступања структуре расхода од планираног, мимо онога што је резултат промене укупног обима расхода. Укупно одступање структуре расхода рачуна се и упоређује са укупном девијацијом главних категорија расхода за сваку од претходне три године. Одступање се рачуна као пондерисана просечна девијација између извршених и планираних расхода, изражена у проценту планираних расхода на основу организационе класификације, коришћењем апсолутне вредности девијације.

Планирани и извршени расходи и одступање од ПИ -1:

Година	Укупна девијација код расхода (ПИ-1)	Укупно одступање расхода	Одступање које је веће од укупне девијације (ПИ-2)
2007	8.6%	8.6%	0.00
2008	8.2%	8.2%	0.00
2009	5.6%	5.6%	0.00

Одступање које је веће од укупне девијације је за све три претходне године било нула, јер су буџети свим буџетским корисницима били смањени или нису вршене никакве измене (тј. није било додавања на првобитни буџет). Због тога је дата оцена „А“. Ови подаци су добијени на основу информација о расходима буџетских корисника који су

**Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним
финансијама 2010.**

приказани у даљем тексту. У рачуници су били обухваћени текући расходи и капитални издаци.

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1)
ПИИ-2. Структура извршених расхода у поређењу са структуром планираном у буџету	Оцена А (i). Одступање у структури расхода није било веће од укупне девијације код главних категорија расхода за више од 5 процентуалних поена током више од једне године у периоду од протекле три године.

РСД млн 2007.

Орг. класификација	Буџет	Извршење	Разлика	Апсолутна вредност	Процентуално
10500	143,035.5	140,286.8	-2,748.7	2,748.7	1.9%
61040	63,750.0	58,603.3	-5,146.7	5,146.7	8.1%
13400	47,309.9	46,410.4	-899.5	899.5	1.9%
10600	45,528.9	39,894.1	-5,634.8	5,634.8	12.4%
13701	29,408.3	28,095.6	-1,312.7	1,312.7	4.5%
13000	27,357.4	24,852.7	-2,504.7	2,504.7	9.2%
11400	26,430.1	26,429.9	-0.2	0.2	0.0%
13100	21,386.1	20,736.2	-649.9	649.9	3.0%
10700	18,901.9	18,148.7	-753.2	753.2	4.0%
11701	14,618.0	14,618.0	0.0	0.0	0.0%
13702	14,023.7	12,788.9	-1,234.8	1,234.8	8.8%
13704	13,209.0	10,075.7	-3,133.3	3,133.3	23.7%
40200	10,889.6	7,909.4	-2,980.2	2,980.2	27.4%
11900	10,575.6	9,966.9	-608.7	608.7	5.8%
11702	6,762.4	6,762.4	0.0	0.0	0.0%
13500	6,100.0	5,864.1	-235.9	235.9	3.9%
30206	5,917.3	5,630.6	-286.7	286.7	4.8%
13301	5,746.8	1,673.2	-4,073.6	4,073.6	70.9%
30200	5,551.4	1,457.2	-4,094.2	4,094.2	73.8%
10502	5,002.8	3,542.6	-1,460.2	1,460.2	29.2%
Остало	104,536.1	88,767.2	-15,768.9	15,768.9	15.1%
Укупно	626,040.8	572,513.9	-53,526.9	53,526.9	8.6%

РСД млн 2008.

Орг. класификација	Буџет	Извршење	Разлика	Апсолутна вредност	Процентуално
10500	180,060.2	177,451.6	-2,608.6	2,608.6	1.4%
13700	117,904.1	104,823.9	-13,080.2	13,080.2	11.1%
13400	82,724.1	82,471.8	-252.3	252.3	0.3%
61040	68,974.8	65,695.6	-3,279.2	3,279.2	4.8%
10600	45,965.0	43,643.1	-2,321.9	2,321.9	5.1%
13000	33,392.0	31,322.3	-2,069.7	2,069.7	6.2%
10700	25,591.1	24,139.2	-1,451.9	1,451.9	5.7%
13100	23,340.6	20,697.6	-2,643.0	2,643.0	11.3%
40200	10,808.8	8,221.7	-2,587.1	2,587.1	23.9%
11900	10,147.7	8,977.8	-1,169.9	1,169.9	11.5%
10209	9,253.7	9,253.7	0.0	0.0	0.0%
13500	8,609.5	8,246.1	-363.4	363.4	4.2%
13300	8,411.4	2,037.0	-6,374.4	6,374.4	75.8%
30206	8,278.0	7,740.4	-537.6	537.6	6.5%

**Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним
финансијама 2010.**

13900	6,174.5	6,034.4	-140.1	140.1	2.3%
10502	5,552.1	4,024.9	-1,527.2	1,527.2	27.5%
10301	5,137.8	4,677.8	-460.0	460.0	9.0%
41100	4,828.8	3,566.5	-1,262.3	1,262.3	26.1%
10701	3,802.4	2,998.9	-803.5	803.5	21.1%
11801	3,694.7	3,535.0	-159.7	159.7	4.3%
Остало	68,816.4	51,648.3	-17,168.1	17,168.1	24.9%
Укупно	731,467.7	671,207.6	-60,260.1	60,260.1	8.2%

РСД млн 2009.

Орг. класификација	Буџет	Извршење	Разлика	Апсолутна вредност	Процентуално
10500	236,721.9	236,179.3	-542.6	542.6	0.2%
13700	116,677.5	106,641.2	-10,036.3	10,036.3	8.6%
13400	92,556.5	88,991.5	-3,565.0	3,565.0	3.9%
61040	69,181.1	66,239.2	-2,941.9	2,941.9	4.3%
10600	46,238.2	42,512.7	-3,725.5	3,725.5	8.1%
13000	34,235.8	33,338.1	-897.7	897.7	2.6%
10700	19,032.7	15,806.6	-3,226.1	3,226.1	17.0%
13100	13,934.7	13,777.1	-157.6	157.6	1.1%
40200	8,572.3	7,123.1	-1,449.2	1,449.2	16.9%
13500	8,304.9	8,269.9	-35.0	35.0	0.4%
30206	7,472.0	7,277.0	-195.0	195.0	2.6%
11900	7,317.3	6,724.9	-592.4	592.4	8.1%
50027	6,558.2	6,553.5	-4.7	4.7	0.1%
13300	6,032.5	2,096.6	-3,935.9	3,935.9	65.2%
10301	5,305.5	5,082.0	-223.5	223.5	4.2%
14100	4,738.2	4,263.3	-474.9	474.9	10.0%
10502	4,672.8	3,836.2	-836.6	836.6	17.9%
13900	4,051.2	3,949.9	-101.3	101.3	2.5%
11801	3,694.9	3,537.2	-157.7	157.7	4.3%
10701	3,506.2	2,350.0	-1,156.2	1,156.2	33.0%
Остало	56,416.6	48,676.5	-7,740.1	7,740.1	13.7%
Укупно	755,221.0	713,225.8	-41,995.2	41,995.2	5.6%

ПИ-3. Укупни остварени приходи у поређењу са усвојеним буџетом

У следећој табели дат је преглед планираних и остварених прихода у 2007, 2008. и 2009. години. Док је 2007. износ остварених прихода био тек нешто нижи од планираног, у 2008. остварење прихода се додатно погоршало за нешто мање од 3% буџетских пројекција, а 2009. дошло је до још већег погоршања на ниво од преко 11%. То је била последица све лошијих економских резултата у околностима када ниједна пројекција пореских прихода није била остварена. Сваке године приходи од ПДВ-а и акциза били су испод предвиђених обима, док су непорески приходи 2008. године превазишли план за 56%, а 2009. године за 29%. Истина, нето извршење је било много боље него извршење појединачних пореза и било би горе да није било позитивних ефеката непореских прихода одн. њихових нижих пројекција.

Погоршање економских услова довело је до усвајања ребаланса буџета у 2008. и 2009. години. У 2008. одржани су избори након чега је изабрана нова Влада. У 2009. години, првобитни закон о буџету предвиђао је одређена повећања прихода, на основу процена које су усаглашене са макроекономским оквиром ММФ-а (реални раст БДП-а, инфлација, кретања у спољнотрговинском сектору, итд.). Међутим, убрзо је постало

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

јасно да планирани макроекономски и фискални оквири нису били реалистични, те су пројекције морале да се ревидирају на доле. Министарство финансија увело је и пакет нових мера како би се приходи побољшали¹³ (повећање акциза на нафтне деривате, увођење новог пореза на мобилну телефонију, измене Закона о порезу на доходак грађана, итд.). Ипак, ове нове мере нису биле довољне да надокнаде слабије остварење прихода, које се углавном највише осетило у наплати ПДВ-а, накнада на увоз и царина, али и код пореза на лични доходак и добит предузећа.

Буџетски приходи (у млн РСД)

	Буџет	Остварење	+/-	%
2007.	581,841.50	580,390.00	-1,451.50	-0.25
2008.	639,600.30	621,719.30	-17,881.00	-2.80
2009.	698,756.20	619,434.40	-79,321.80	-11.35

Извор: Закон о буџету РС за 2007, 2008 и 2009 и Билтен јавних финансија

Оцена Ц	Минимални услови (Метод за оцењивање М1)
ПИ-3. Укупно остварени приходи у поређењу са усвојеним буџетом.	Оцена Ц (i) Наплата домаћих прихода није била испод 92% планираних домаћих прихода током више од једне године у периоду од протекле три године.

ПИ-4. Обим заосталих обавеза и њихово праћење.

(i) Обим заосталих обавеза (као проценат извршених укупних расхода за одговарајућу фискалну годину) и недавне промене у обиму.

Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције Министарства финансија прикупља и прати заостале обавезе на кварталном нивоу (закључно са крајем марта, јуна, септембра и децембра) буџетских корисника, ЈП „Путеви Србије“ и организација обавезног социјалног осигурања. Следећа табела приказује заостале обавезе за период 2007-2009. Иако је јавно предузеће „Путеви Србије“ повећало своје доцње према добављачима на годишњем нивоу, у 2009. години све заостале обавезе су готово у целости измирене из средстава зајмова које је Влада РС узела од пословних банака¹⁴. Код ООСО, заостале обавезе имају РЗЗО и НСЗ. Укупно гледано, заостале обавезе ООСО су у посматраном периоду порасле, НСЗ је смањило своје доцње, али је РЗЗО повећало обим заосталих обавеза пре свега за набавку лекова.

Заостале обавезе у млн РСД

	2007.	2008.	2009.
Буџетски корисници	9,585.8	13,254.0	9,926.0
ЈП „Путеви Србије“	24,892.3	28,731.6	1,146.4
ООСО	9,850.7	11,203.7	16,456.0
Укупне заостале обавезе	44,328.9	53,189.3	27,528.5
Укупни расходи централног нивоа државе	572,513.9	671,207.6	713,225.8
Заостале обавезе буџ. корисника /Укупни расходи (%)	1.67	1.97	1.39
Укупне заостале обавезе/Укупни расходи (%)	7.74	7.92	3.86

Оцена Б

¹³ Меморандум о буџету за 2010. са пројекцијама за 2011. и 2012, јун 2009.

¹⁴ „Путеви Србије“ су били део Министарства за инфраструктуру, али су сада организовани као ЈП.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

(ii) Распоживост података за праћење обима заосталих обавеза.

Заостале обавезе буџетских корисника прати Управа за трезор путем свог ИФМИС система и то на месечном нивоу. Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције спроводи кварталну анализу којом се обухватају и ООСО. Прикупљају се подаци о врстама заосталих обавеза и о томе према коме те обавезе нису измирене. Поред тога, прикупљају се и подаци о заосталим обавезама из претходног периода. Прикупљање информација се обавља слањем дописа у ком се налази табела, а прималац дописа је дужан да одговори у року од 15 дана. Међутим, не врши се анализа старости заосталих обавеза.

Подаци о заосталим обавезама прикупљени из оба извора шаљу се ММФ-у у складу са стандардом аранжманом између Србије и ММФ-а који је на снази.

Оцена за овај подсегмент је Б.

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1)
ПИ-4. Обим заосталих обавеза и њихово праћење	Оцена Б Оцена (i) обим заосталих обавеза представља 2-10% укупних расхода; постоје докази да је за протекле две године овај обим значајно смањен (тј. за више од 25%). Оцена Б (ii) Подаци о обиму заосталих обавеза се генеришу на годишњем нивоу, али не могу да се прикупе за поједине категорије расхода или за поједине наведене буџетске кориснике. Оцена Б

3.2. Транспарентност и свеобухватност

ПИ-5. Буџетска класификација

(i) Систем класификације који се користи за израду, извршење и извештавање о буџету на централном нивоу државе.

Закон о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09) и Упутство за припрему буџета налажу да расходи и издаци у предлогу финансијског плана буду приказани по функционалној класификацији, као и по економској категорији и организационој одговорности. Суштина функционалне класификације је врста функције која се обавља у оквиру пружања јавних услуга. Међутим, функција неког органа не може јасно да се утврди јер буџетски корисник обавља више различитих функција. У таквим случајевима, буџетски корисници су дужни да дефинишу своје активности и јасно их систематизују у адекватне функционално дефинисане категорије. Поред тога, пошто се финансирање из НИП-а врши искључиво преко Министарства за НИП, капитални издаци у оквиру НИП-а додељују се за Економске послове, а не за функцију за коју се новац конкретно распоређује, као што је на пример образовање. На овај начин се преувеличано приказују расходи под класификацијом Економски послови, док се расходи за друге функције за које се извршавају капитални издаци из НИП-а приказују нереално ниско. Овде је реч о око 2% укупног буџета.

Постоји 10 категорија функционалне класификације (мада би оне могле да се раздвоје на 39 подфункција, али се оне не користе). Буџет и његово извршење углавном се приказују према организационој и економској класификацији, али је у Меморандуму објављеном у децембру 2008. била приказана и функционална класификација расхода. Пошто је овај последњи објављени преглед расхода по функционалној класификацији обухватао период 2005-2007, Сектор за извршење буџета у Управи за трезор био је у могућности да демонстрира да ФМИС може да произведе извештаје о извршењу расхода за 2008. и 2009. годину према 10 категорија функционалне класификације. Министарство финансија доставило је преглед расхода по функцијама за потребе Табеле 6.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Контни план и класификација у складу су са методологијом GFS 2001.

Оцена Б

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1)
ПИ-5. Буџетска класификација	Оцена Б (i) Израда и извршење буџета врши се према организационој, економској и функционалној класификацији (уз коришћење најмање 10 категорија функционалне класификације), примењују се GFS/COFOG стандарди или стандард којим може да се изради документација која је у складу са поменути стандардима. Оцена Б

ПИ-6. Свеобухватност података у буџетским документима.

Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за следећу и наредне две године и годишњи буџет су два главна документа која се израђују у оквиру буџетског циклуса. У протекле три године приметно је да Закон о буџету и образложење које се уз њега даје постају све опшринији и детаљнији. Садржај Закона о буџету је проширен да би се обухватила развојна помоћ ЕУ, укључујући средства за суфинансирање, пројекте/програме који се финансирају из средстава ИПА (Инструмент за претприступну помоћ), као и спровођење програма прекограничне сарадње који се такође финансирају од стране ЕУ. Новина код образложења је, пре свега, додатно објашњење о намени одређених врста расхода. Закони о буџету за 2009. и 2010. такође садрже податке о укупном фискалном дефициту. Израђују се измене и допуне Закона о буџетском систему са циљем да се успоставе правила фискалне одговорности и унапреди обухват података који се налазе у буџетским документима. Поред тога, у складу са Законом о буџетском систему и Упутству за прирему буџета, буџетски корисници ће бити у могућности да спроводе средњорочну квантификацију и оцену ефеката нових политика и националних инвестиционих приоритета. Почев од 2010. године, буџет садржи и процену пореских расхода.

У Меморандуму и Закону о буџету налазе се следећи елементи:

Елемент	Меморандум	Буџет
1. Макроекономске претпоставке, укључујући барем процене агрегатног раста, инфлације и девизног курса.	Да (девизни курсеви су имплицитни ¹⁵)	Делимично
2. Фискални дефицит, дефинисан у складу са GFS или другим међународно признатим стандардима.	Да	Да
3. Финансирање дефицита, уз опис очекиване структуре.	Не	Да
4. Стање дуга, укључујући детаљније информације барем за почетак текуће године.	Да	Да
5. Финансијска имовина, укључујући детаљније информације барем за почетак текуће године.	Не	Не
6. Извршење буџета за претходну годину, приказано у истом формату као и предложени буџет.	Не	Не
7. Буџет за текућу годину (било ребаланс буџета или процена извршења), приказано у истом формату као и предложени буџет.	Не	Да

¹⁵ У пројекцијама је бруто домаћи производ приказан у еврима, доларима и специјалним правима вучења, чиме је омогућено рачунање курса за евро, долар и права вучења у наредне три године. У најновијем меморандуму се као претпоставка спомиње стабилан курс.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

8. Сумирани подаци о буџету, за приходе и расходе по главним ставкама примењене класификације (видети ПИ-5), укључујући податке за текућу и претходну годину.	Да	Да
9. Објашњење буџетских импликација новопредложених иницијатива, са проценом какав утицај на буџет ће имати све главне промене политике у погледу прихода и/или неке главне промене на страни расхода.	Не	Не

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1)
ПИ-6. Свеобухватност података садржаних у буџетским документима.	Пошто је од укупно 9 услова испуњено 6, оцена је Б

ПИ-7. Обим државних активности које се не извештавају.

(i) Обим ванбуџетских расхода (осим пројеката које финансирају донатори) који се не извештавају, одн. нису укључени у фискалне извештаје.

Све буџетске процене на годишњем нивоу, сви извештаји о извршењу у току године, финансијски извештаји на крају године и други фискални извештаји обухватају све приходе и расходе. Расходи који се финансирају из сопствених средстава буџетских корисника приказани су у оквиру индикатора ПИ-1 и ПИ-2.

Постоје три организације које се могу сматрати еквивалентом Ванбуџетских фондова, а то су ООСО. Међутим, ове организације су у потпуности регулисане Законом о буџетском систему.

Пошто не постоје докази о државним активностима који се „не извештавају“, оцена је „А“.

(ii) Подаци о приходима/расходима по основу пројеката које финансирају донатори који се уносе у фискалне извештаје.

У току 2008. године, 6% укупних средстава спољне помоћи извршено је преко Управе за трезор, те су стога ова средства приказана у фискалним извештајима. Поред тога, средства помоћи ЕУ, у смислу расподеле и планираних годишњих исплата, укључена су у Закон о буџету (помоћ ЕУ представља око 50% укупне спољне помоћи). Пошто средства које обезбеђује УСАИД представљају око 10% донаторске помоћи, а не налазе се у фискалним извештајима, може се закључити да је између 50 и 90% укупне спољне помоћи приказано у фискалним извештајима.

Процењено је да су у 2008. години расходи везани за пројекте који се финансирају из донаторских средстава износили око 2% укупних буџетских расхода.

Оцена Б

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1).
ПИ-7. Обим државних активности које се не извештавају	Оцена Б+ (i). Обим ванбуџетских расхода који се не извештавају (осим пројеката које финансирају донатори) је безначајан (испод 1% укупних расхода). Оцена А (ii). У фискалним извештајима налазе се комплетни подаци о приходима/расходима по основу свих пројеката који се финансирају из средстава зајмова и најмање 50%

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

	(по вредности) пројеката који се финансирају из спољне помоћи. Оцена Б
--	--

III-8. Транспарентност фискалних односа између различитих нивоа власти

(i) Транспарентни системи засновани на чврстим правилима који се примењују код хоризонталне расподеле ненаменских и наменских трансфера са централног нивоа власти јединицама нижем нивоу (административне територијалне јединице), како предвиђене, тако и извршене расподеле.

Правни основ и дефинисање трансфера јединицама локалне власти са републичког нивоа, предвиђено је у Закону о финансирању локалне самоуправе који је усвојен 1. јануара 2007. године. Законом је предвиђено оснивање Комисије за финансирање локалне самоуправе како би се обезбедило поштовање принципа правичности, ефикасности и транспарентности финансирања локалне самоуправе и давања препорука за његово унапређење.

Јединица локалне самоуправе има право да на својој територији убира следеће порезе:

- 1) Порез на доходак грађана који се остварује из следећих делатности:
 - (1) пољопривреда и шумарство,
 - (2) приватна делатност,
 - (3) непокретности,
 - (4) давање покретности у закуп,
 - (5) осигурање грађана,
 - (6) 40% од пореза на зараде на основу пребивалишта запосленог;
 - (7) други приходи у складу са законом;
- 2) порез на наследство и поклон;
- 3) порез на пренос апослутиних права.

Поред тога, јединица локалне самоуправе остварује уступљене приходе од накнада и такси који се наплаћују на њеној територији:

- 1) годишња накнада за моторна возила, тракторе и прикључна возила;
- 2) накнада за загађивање животне средине;
- 3) накнада за коришћење минералних сировина;
- 4) накнада за материјал са речног дна;
- 5) накнада за коришћење шума;
- 6) накнада за коришћење вода;
- 7) накнада за промену намене пољопривредног земљишта;
- 8) накнада за коришћење природног лековитог фактора;
- 9) туристичка накнада ;
- 10) друге накнаде у складу са законом.

Укупни општи, ненаменски трансфери са централног нивоа власти износе 1,7% бруто домаћег производа према последњим подацима које је објавио републички орган задужен за статистику. За утврђивање висине појединих врста ненаменских трансфера, прописаних поменутиим законом, процена висине прихода, укупно и по секторима, по појединим јединицама локалне самоуправе, врши се на бази остварења ових прихода у последњој години за коју постоје расположиви подаци, као и на основу параметара из Меморандума о буџету и економској и фискалној политици.

Трансфер за уједначавање биће утврђен на основу приоритета и као део укупног ненаменског трансфера из члана 37. наведеног закона. Свака јединица локалне

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

самоуправе чији је процењени износ прихода од уступљених пореза по становнику, за годину за коју се доноси буџет, мањи од 90% процењеног просечног прихода по становнику од уступљених пореза у свим општинама у Републици, без градова, има право на трансфер за уједначавање.

Износ трансфера за уједначавање за сваку јединицу локалне самоуправе рачуна се применом следеће методологије:

- 1) број становника јединице локалне самоуправе множи се са 90% од просечног износа уступљених пореза за све општине у Републици, без градова,
- 2) добијени износ се умањује за износ процењених уступљених пореза јединици локалне самоуправе,
- 3) надокнађује се 90% разлике утврђене у тачки 2).

Компензациони трансфер је део укупног ненаменског трансфера, којим се надомешта део изгубљених прихода настао по основу промене републичких пореских прописа, који није надомештен другим приходима. У случају губитка прихода од уступљеног републичког пореза који се дели између буџета Републике и буџета јединице локалне самоуправе, јединици локалне самоуправе Република надомешта део изгубљених прихода који обезбеђује најмање сразмеран однос губитка прихода у буџету Републике и у укупним буџетима свих јединица локалне самоуправе у Републици. Утврђени износ компензационог трансфера из претходне године увећава се са планираним индексом раста цена за наредну годину из Меморандума о буџету.

Уколико се изменом методологије утврђивања трансфера, износ процењених укупних прихода јединице локалне самоуправе умањи изнад прописаног лимита, тој јединици локалне самоуправе додељује се транзициони трансфер, тако што јој се надомешта део изгубљених прихода.

Надомештање изгубљених прихода може се вршити најдуже у периоду од три године, и то према следећој динамици:

- у првој години општинама се надомешта целокупан износ изгубљених прихода, а градовима се надомешта део износа изгубљених прихода који је преко 5% од укупних прихода;
- у другој години 50% од утврђеног износа за надомештање у првој години;
- у трећој години 25% од утврђеног износа за надомештање у првој години.

Износ транзиционог трансфера у другој и трећој години усклађује се са индексом раста цена утврђеним меморандумом. За износ потребних средстава за транзициони трансфер умањује се износ општег трансфера.

Све јединице локалне самоуправе у Србији имају право на општи трансфер. Укупан износ средстава за општи трансфер добија се када се од укупног износа ненаменског трансфера одбије потребан износ трансфера за уједначавање, компензационог и транзиционог трансфера. Утврђивање висине општег трансфера по појединим јединицама локалне самоуправе врши се на бази јединствених критеријума, и то:

- 65,0% од укупног износа средстава одређених за општи трансфер дели се према броју становника,
- 19,3% дели се према површини територије (по км²),
- 4,56% дели се према броју одељења у основном образовању, при чему се висина трансфера по једном одељењу израчунава тако што се износ општег трансфера намењен за расподелу према броју одељења у основном образовању, подели са

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

укупним бројем одељења према податку министарства надлежног за послове просвете,

- 1,14% дели се према броју објеката у основном образовању,
- 2,0% дели се према броју одељења у средњем образовању,
- 0,5% дели се према броју објеката у средњем образовању,
- 6,0% дели се према броју деце обухваћене непосредном дечијом заштитом и то посебно за децу у целодневном, односно полудневном боравку,
- 1,5% дели се према броју објеката у дечијој заштити.

Закон прописује и методологије за обрачун и изворе података.

Утврђен износ трансфера умањује се код оних јединица локалне самоуправе чији је просечан процењени износ уступљених пореза по становнику, за годину за коју се доноси буџет, у односу на просек свих јединица локалне самоуправе у Републици, већи за преко 50% (индекс 150).

Висина умањења трансфера износи 40% од износа изнад утврђеног лимита.

Износ општег трансфера повећава се за износ умањења трансфера оним јединицама локалне самоуправе код којих је просечан износ уступљених пореза, у односу на просек свих јединица локалне самоуправе испод утврђеног лимита.

Укупан износ функционалног трансфера израчунава се на основу података о укупним трошковима обављања одређене функције у последњој години пре њеног преношења на ниво локалне самоуправе.

Поред тога, јединицама локалне самоуправе може се обезбедити наменски трансфер за обављање одређених послова у оквиру њиховог изворног или повереног делокруга. Надлежно министарство, односно посебна организација утврђује висину наменског трансфера и критеријуме за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе и динамику преноса средстава

Иако би правни основ и методологија за трансфере јединицама локалне самоуправе, који су укратко приказани у претходном тексту, заслужили оцену „А“, примена у последњих неколико буџетских година није пратила Закон због економских потешкоћа са којима се Србија суочавала. Иако су у Меморандуму за 2009. годину били предвиђени одређени трансфери, они су, према очекивању, смањени за 15 млрд РСД (37%) у априлу, а преосталих 26,6 млрд РСД није било распоређено онако како прописане формуле налажу.

Уведена је другачија методологија за расподелу по којој ни једној јединици локалне самоуправе трансфери не могу да се смање за више од 50%, а такође је уведен и праг од 3.000 РСД по глави становника. Ова „обустава“ је настављена и у 2010. години.

У 2009. години ресорна министарства су извршила око 2,5 млрд РСД наменских трансфера. Међутим, стиче се утисак да критеријуми за ову доделу нису били транспарентни.

Комисија за финансирање локалне самоуправе није успостављена, што се очекује у 2010. години.

Оцена Ц

(ii) Благовремено достављање поузданих информација јединицама локалне власти

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

(административним територијалним јединицама) о расподели средстава са централног нивоа власти за наредну годину;

Календар за буџет јединица локалне самоуправе утврђен је у Закону о буџетском систему:

- (1) 15. јун - локални орган управе надлежан за финансије издаје упутство за припрему нацрта буџета локалне власти;
- (2) 1. септембар - директни корисници средстава буџета локалне власти достављају предлог финансијског плана локалном органу управе надлежном за финансије за буџетску и наредне две фискалне године;
- (3) 15. октобар - локални орган управе надлежан за финансије доставља нацрт одлуке о буџету надлежном извршном органу локалне власти;
- (4) 1. новембар - надлежни извршни орган локалне власти доставља предлог одлуке о буџету скупштини локалне власти;
- (5) 20. децембар - скупштина локалне власти доноси одлуку о буџету локалне власти;
- (6) 25. децембар - локални орган управе надлежан за финансије доставља министру одлуку о буџету локалне власти.

Детаљна табела у којој се налази списак свих градова и општина, као и структура извршених трансфера налази се у Ревидираном Меморандуму који је усвојен у октобру. То је износ трансфера који градови и општине користе у току припреме буџета. Поред тога, у складу са Законом, Министарство финансија доставља Комисији и Сталној конференцији градова и општина комплетне податке о приходима и расходима свих јединица локалне власти за претходну годину и то до 30. априла текуће године. Ненаменски трансфери се додељују локалним властима до 25. дана у месецу за претходни месец у износу који је једнак једној дванаестини износа предвиђеног за ту фискалну годину.

На оцену за овај сегмент утицало је „обустава“ процеса. Да процес функционише како је планирано и у складу са Законом, оцена би била „А“. Међутим, због примене у пракси, оцена је „Ц“.

Оцена Ц

(iii) У којој мери се прикупљају и извештавају консолидовани фискални подаци (барем о приходима и расходима) на нивоу сектора државе, а према секторским категоријама

Од 2005. Министарство финансија на месечној основи прима податке о буџету локалне самоуправе и његовом извршењу, и то за све градове и општине. Ти подаци се користе приликом извештавања о стању на нивоу сектора државе и објављују се у различитим документима које Министарство припрема¹⁶, као и на интернет страници Министарства. Примењује се иста методологија које се користи за ниво централне власти.

Оцена А

	Минимални услови (Метод за оцењивање М2).
ПИ-8. Транспарентност односа између различитих нивоа власти	Оцена Б (i) Хоризонтална расподела само малог дела трансфера са републичког нивоа (10-50%) утврђује се путем транспарентних система базираних на чврстим правилима. Оцена Ц (ii) Поуздане информације се јединицама локалне самоуправе достављају пре почетка њихове фискалне године, али превише касно да би се у буџет унеле неке веће промене. Оцена Ц

¹⁶ Билтен јавних финансија, Меморандум о буџету, месечни подаци о макро финансијама и фискалним кретањима, итд.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

	(iii) Фискални подаци (<i>ex-ante</i> и <i>ex-post</i>) који су конзистентни са фискалним извештавањем на републичком нивоу прикупљају се за 90% (по вредности) јединица локалне самоуправе и консолидују се у годишње извештаје у року од 10 месеци од краја фискалне године. Оцена А
--	--

ПИ-9. Праћење укупних фискалних ризика других ентитета јавног сектора.

(i). У којој мери републичка влада прати независне агенције, државна предузећа и акционарска друштва у којима Република има удео у власништву

Сектор за економију и јавна предузећа у Министарству финансија не процењује фискалне ризике као такве. Оно се код јавних предузећа фокусира на микроекономска питања, као што су зараде и трошкови, цене које су под контролом државе, политика запошљавања и сл. Овај сектор не прикупља извештаје од појединачних предузећа, те није у могућности да прослеђује такве извештаје надлежним органима у Влади. Исто тако, није у могућности да припрема консолидовани извештај. Одговарајући на питање о евалуацији фискалних ризика јавних предузећа, Сектор за јавна предузећа навео је да он „не прима извештаје од појединачних предузећа, те није у могућности да израђује консолидовани извештај.“ Путеви Србије су били у саставу Министарства за инфраструктуру, али сада послују као јавно предузеће. Редован извор прихода овог предузећа су путарине и порез који се плаћа приликом регистрација возила. Ово предузеће подноси своје финансијске извештаје АПР-у, али за разлику од других јавних предузећа, ово предузеће још увек прати Сектор за макроекономске и фискалне анализе.

У складу са Законом о буџетском систему (члан 28. тачка 7), иако у буџету мора да се наведе процена укупног износа нових гаранција Републике Србије током буџетске године, изгледа да се овај сегмент уопште не прати у случају државних предузећа. Новооснована Управа за јавни дуг је надлежна за процењивање ризика повезаног са задуживањем, али тек треба да развије капацитете да би могла да обавља ову функцију у потпуности.

Оцена Д

(ii) У којој мери централни ниво власти прати фискалну позицију јединица нижих нивоа власти.

Јединицама локалне самоуправе је дозвољено да се задужују. Пре него што се закључи било који споразум о зајму, јединица локалне самоуправе мора да добије сагласност од Министарства финансија. Свака јединица локалне самоуправе два пута годишње подноси Министарству финансија извештај о свом задуживању. Плаћања која се врше по основу било ког зајма пролазе кроз Главну књигу трезора, те се могу пратити. Управа за трезор води евиденцију у форми Excel табеле у којој су приказани индиректни зајмови класификовани према процени да ли су зајмопримци у стању да отплаћују узете зајмове.

Оцена А

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1).
ПИ-9. Праћење укупних фискалних ризика других ентитета	Оцена Д+ (i) Не врши се годишње праћење независних агенција и јавних предузећа, или је у значајној мери некомплетно. Оцена Д (ii) Нето фискална позиција се прати барем на годишњем нивоу за све нивое власти испод националног, а на централном нивоу власти врши се консолидација укупног фискалног ризика у годишњим (или чешћим) извештајима. Оцена А

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

јавног сектора	
----------------	--

ПИ-10. Да ли јавност има приступ кључним фискалним подацима

Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције припрема следеће податке/документа која су доступни јавности¹⁷:

- најновији макроекономски индикатори (индустријска производња, инфлација, кретања на тржишту рада, итд.) – на месечном нивоу;
- извештај о извршењу републичког буџета – за средства из буџета и свих других извора финансирања – на месечном нивоу;
- консолидовани извештај сектора државе, у складу са методологијом GFSM 1986 (према договору са ММФ-ом) – на месечном нивоу;
- јавни дуг на централном нивоу власти – на месечном нивоу.
- Билтен јавних финансија – садржи детаљне табеле свеобухватних макро индикатора, као и фискалне податке за све нивое власти / на месечном нивоу.

Сва ова документа, на српском и енглеском језику, могу се наћи на интернет страници: <http://www.mfin.gov.rs>

Постоји закон о доступности информација од јавног значаја који гарантује приступ информацијама, али када се на увид траже информације које се не достављају рутински, често су неопходни велики напори и ресурси.

Приступ јавности кључним фискалним подацима оцењује се преко шест критеријума за индикаторе, како следи:

Елемент	Где и кад
(i) Годишња буџетска документа: јавност може да прибави комплетан сет докумената на одговарајући начин, а након што се документа поднесу законодавним органима.	Министарство финансија два пута годишње припрема Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за наредне три године. Након што их усвоји Влада, оба документа се штампају и објављују на веб сајту Министарства (на српском и енглеском језику). Ревидирани Меморандум (који се израђује у октобру), се након усвајања на Влади такође објављује у Службеном гласнику РС. Предлог закона о буџету (након што га усвоји Влада) није предмет јавне расправе, те се даје на увид јавности након што га усвоји Народна скупштина.
(ii) Извештаји о извршењу буџета у току године: извештаји се редовно дају на увид јавности на одговарајући начин у року од једног месеца након њихове израде.	Ови извештаји се припремају на месечној основи и објављују се на интернет страници Министарства у Билтену јавних финансија наредног месеца (нпр. Билтен са подацима за јун објављује се у јулу) мада долази до кашњења и у току летњих месеци.
(iii) Завршни годишњи извештаји: извештаји се редовно дају на увид	Министарство финансија је 15. јуна 2009. године поднело ревизору завршни извештај.

¹⁷ У електронском облику на интернет страници Министарства финансија, али и у папирној форми.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

јавности на одговарајући начин у року од шест месеци од завршетка ревизије.	Извештаји за 2008. годину који су прошли ревизију објављени су на веб страници Народне скупштине 27. новембра 2009.
(iv) Извештаји екстерног ревизора: сви извештаји о консолидованим операцијама на нивоу централне власти се редовно дају на увид јавности на одговарајући начин у року од шест месеци од завршетка ревизије.	Извештај ревизора о ревизији завршног рачуна израђен је 27. новембра 2009. године, поднет је Народној скупштини и истовремено објављен на веб страници Скупштине.
(v) Додељивање уговора: додељивање свих уговора у вредности изнад 100.000 УСД објављује се најмање на кварталном нивоу на одговарајући начин.	Могућност за учествовање у конкурсима, додељивање уговора, као и подаци о жалбама налазе се на интернет страници и порталу Управе за јавне набавке. Објављивање планова набавке на порталу Управе биће могуће у блиској будућности, али оно није обавезно.
(vi) Подаци о средствима датим на располагање буџетским корисницима: информације се објављују на одговарајући начин најмање једном или се добијају на захтев, за буџетске кориснике који функционишу на територији целе државе, најмање за 2 сектора (нпр. основне школе или домови здравља).	Информације о расподели средстава се генеришу преко ФМИС система. Подаци се прикупљају у финансијским извештајима на годишњем нивоу, као и у кварталним извештајима, а јавност може да упути захтев за добијање ових информација на увид.

Оцена А

	Минимални услови (Метод за оцењивањеМ1)
ПИ-10. Приступ јавности кључним фискалним подацима	Оцена А (i) На увид јавности се даје 5-6 од 6 наведених врста података.

3.3. Припрема буџета у складу са дефинисаним политикама

ПИ-11. Уређеност и учествовање у годишњем процесу припреме буџета

(i) Постојање фиксног буџетског календара и његово поштовање.

Закон о буџетском систему (ЗБС) садржи јасан календар који се у протекле три фискалне године у великој мери поштовао. Календар за централни ниво власти гласи:

- (1) 15. март - директни корисници средстава буџета Републике Србије достављају Министарству предлоге за утврђивање приоритетних области финансирања за буџетску и наредне две фискалне године;
- (2) 1. април - Влада, на усаглашен предлог Министарства и посебног тела Владе утврђује приоритетне области финансирања, укључујући и националне инвестиционе приоритете за буџетску и наредне две фискалне године;
- (3) 10. април - Влада организује јавну расправу о приоритетним областима финансирања, укључујући и националне инвестиционе приоритете за буџетску и наредне две фискалне године;
- (4) 30. април - министар у сарадњи са министарствима и институцијама надлежним за економску политику и привредни систем, узимајући у обзир и јавну расправу,

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

припрема Меморандум, који садржи економску и фискалну политику Владе са пројекцијама за буџетску и наредне две фискалне године;

(5) 15. мај - Влада усваја Меморандум;

(6) 1. јун - министар доноси упутство за припрему нацрта буџета Републике Србије;

(7) 1. јун - министар доставља Меморандум локалној власти и организацијама за обавезно социјално осигурање;

(8) 1. септембар - директни корисници средстава буџета Републике Србије и организације за обавезно социјално осигурање достављају предлог средњорочног и финансијског плана Министарству;

(9) 1. октобар - Влада, на предлог министра, усваја ревидирани Меморандум, заједно са информацијама о финансијским и другим ефектима нових политика, узимајући у обзир после 30. априла ажурирани макроекономски оквир;

(10) 15. октобар - министар доставља Влади нацрт закона о буџету Републике Србије, нацрте одлука о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање са финансијским плановима организација за обавезно социјално осигурање;

(11) 1. новембар - Влада усваја предлог закона о буџету Републике Србије и доставља га, заједно са ревидираним Меморандумом, предлозима одлука о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање и финансијским плановима организација за обавезно социјално осигурање, Народној скупштини;

(12) 15. децембар - Народна скупштина доноси закон о буџету Републике Србије и одлуке о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање;

Непоштовање календара је у највећем броју случајева било изазвано због прилагођавања извршених након мисија ММФ-а, мада су се таква непоштовања углавном дешавала крајем године, али је ресорним министарствима ипак дато најмање 6 недеља да припреме своје предлоге буџета након што су примили Упутство за припрему буџета, а такође се водило рачуна да се одобрење законодавне власти добије пре почетка фискалне године. Треба напоменути да Средњорочни оквир потрошње (МТЕФ)/стратешко планирање није укључено у календар (ПИ-12) пошто се он у Србији налази у раној фази.

Оцена А

(ii) Јасноћа/свеобухватност упутства за припрему буџета и политичко мешање

Упутство за припрему буџета је свеобухватно и јасно и садржи индикативне лимите које је претходно одобрила Влада, по економској и организационој, али не и функционалној класификацији.

Оцена А

(iii) Благовремено усвајање буџета од стране законодавне власти или сличног тела (у последње три године).

У складу са ЗБС, Народна скупштина има 1,5 месец да постигне сагласност око буџета (од 1. новембра до 15. децембра). Иако је било случајева да се предлог буџета поднесе са закашњењем, (2009. године поднет је 1. децембра), његово усвајање се увек обављало пре истека године (21. децембра 2009, 29. децембра 2008 и 26. децембра 2007. године).

Оцена А

	Минимални услови (Метод за оцењивање М2).
ПИ-11. Уређеност и учествовање у	Оцена А (i) Постоји јасан годишњи буџетски календар који се генерално

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

годишњем процесу припреме буџета	поштује којим се министарствима, агенцијама и другим органима омогућује довољно времена (најмање 6 недеља од пријема упутства о буџету) да на време и квалитетно припреме своје предлоге. Оцена А (ii) Користи се свеобухватан и јасан документ који служи као упутство органима приликом припреме буџета, у њему се налазе лимити које је претходно одобрила Влада (или еквивалентни орган). Оцена А (iii) Законодавна власт је у претходне три године усвајала The буџет пре почетка фискалне године. Оцена А
----------------------------------	---

ПИ-12. Вишегодишњи оквир фискалног планирања, политике потрошње и припреме буџета

(i) Израда вишегодишњих фискалних пројекција и функционалних расподела.

Вишегодишње фискалне пројекције израђују се као део Средњорочног оквира потрошње и користе се приликом утврђивања лимита за секторе тако што ресорна министарства подносе своје предлоге буџета у овом оквиру. Вишегодишње фискалне пројекције се користе код одређивања (каснијих) буџетских обима средстава и представљају део Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за 2010. годину са пројекцијама за 2011. и 2012. Међутим, повезаност између вишегодишњих процена и накнадних лимита у годишњем буџету нису јасне.

Оцена Ц

(ii) Делокруг и учесталост анализа одрживости дуга

Управа за јавни дуг основана је у септембру 2009. године као полунезависна институција, чиме је задовољен критеријум за приступање ЕЗ. Управа је тренутно усредсређена на прикупљање свих података о дугу како би израђивала извештаје о стању дуга (највећим делом ти подаци се прикупљају од НБС, али и од Јединица за управљање пројектом). НБС објављује годишњу анализу дуга која садржи одређене основне индикаторе одрживости, али не и опсежну анализу.

Меморандум прати одрживост јавног дуга са аспекта способности Републике Србије да редовно сервисира своје обавезе према домаћим и иностраним кредиторима. У њему се наводе главни индикатори одрживости дуга, као што су:

1. однос јавног дуга и БДП-а;
2. однос спољног јавног дуга и извоза робе и услуга, и
3. однос буџетског резултата и БДП-а.

У Меморандуму се дају детаљне анализе ових фактора за наредне три године.

Иако је планирано да се анализа дуга спроводи једном годишње, у време израде овог извештаја дата је оцена „Б“ јер је таква анализа спроведена само једном за протекле три године.

(iii) Постојање секторских стратегија са вишегодишњом проценом текућих расхода и капиталних издатака

Секторске стратегије се припремају за све кључне секторе, али услед непостојања функционалног Средњорочног оквира потрошње (МТЕФ), ове стратегије не обухватају процену инвестиционих и текућих расхода. Поред тога, секторске инвестиције у већој или мањој мери, у зависности од сектора, контролише Национални инвестициони план (НИП), због чега је тешко испланирати улагања у секторе. Припрема буџета по

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

програмском моделу је тренутно пасивна вежба која се не преноси у постојећи буџетски процес, иако је изгледало да пилот министарстава која су учествовала у овом програму имају потребу да и у пракси пређу на програмски буџет.

Оцена Д

iv) Повезаност између инвестиционих буџета и процена будућих расхода.

Инвестиционе одлуке доносе у ресорним министарствима, у оквиру предвиђених обима средстава, али и преко НИП-а, што је у суштини двоструки процес због ког је повезивање се секторским стратегијама тешко уочљиво. Нема много доказа који говоре у прилог томе да су се приликом одлучивања о инвестирању разматрале будуће импликације на текуће трошкове.

Оцена Ц

	Минимални услови (Метод за оцењивање М2).
ПИ-12. Вишегодишњи оквир фискалног планирања, политике потрошње и припреме буџета	Оцена Ц (i) Пројекције фискалних агрегата (на основу главних категорија економске класификације) израђене су за најмање две године на континуираној годишњој основи. Оцена Ц (ii) Анализа стања дуга за спољни и унутрашњи дуг обављена је барем једном у протекле три године. Оцена Б (iii) Секторске стратегије су припремљене за поједине секторе, али ни једна од њих нема комплетну процену трошкова инвестиција и текућих расхода. Оцена Д (iv) Многе инвестиционе одлуке имају слабу везу са секторским стратегијама, а њихов утицај на текуће расходе укључен је само у поједине буџетске пројекције (углавном оне главне). Оцена Ц

3.4. Предвидивост и контрола извршења буџета

ПИ-13 Транспарентност обавеза пореских обвезника

(i) Јасноћа и свеобухватност пореских обавеза

Порески приходи се прикупљају преко две засебне управе, Пореске управе и Управе царина које су у саставу Министарства финансија. Свака од ове две управе има своје законе, мада се неки закони, као што су они којима се регулише ПДВ или акцизе, примењују у обе управе, јер Управа царина убира ове порезе код увоза. Сваки закон који се овде примењује детаљно дефинише административне процедуре и порезе који потпадају под делокруг управа. Спровођење тих процедура регулише се различитим законима који се поштују у пракси.

Процедуре за процену, наплату и контролу јавних прихода које убира Пореска управа (порески поступак), права и обавезе пореских обвезника, регистрација пореских обвезника, пореске прекршаје регулише Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02...20/09). Приходи које наплаћује Пореска управа (порески приходи) уређују се посебном пореском законском и подзаконском регулативом (уредбе, правилници, упутства) које усваја Влада РС. Правилник о начину и поступку обезбеђивања извода података из електронски вођених пословних књига и евиденција пореских обвезника ("Службени гласник РС" бр. 6/2010) усвојен је почетком 2010. године и њиме се пореским инспекторима омогућује да електронски импортују податке из пословних књига пореских обвезника, као и из њихових евиденција о ПДВ-у, као и да користе признате ревизорске алате како би обезбедили бржу и поузданију контролу пореских обвезника који имају обимну

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

пословну документацију, уклањајући сваку могућност да појединци или органи прибегавају дискрецији.

Закон о царинској тарифи („Службени гласник РС“, бр. 61 /2007, („Службени гласник РС“, бр. 5/2009, („Службени гласник РС“, бр. 33/2009) регулише активности Управе царина.

Сва законска и подзаконска акта која су коришћена за оцењивање овог сегмента су објављена у Службеном гласнику Републике Србије.

Привредна комора сматра да су сви порези регулисани законом, да су генерално транспарентни и доступни.

Оцена А

(ii) Да ли порески обвезници имају приступ информацијама о пореским обавезама и административним процедурама.

Законом се предвиђа да законска и подзаконска акта (правилници, уредбе и упутства) морају да се објављују у „Службеном гласнику РС“, јавној публикацији која је доступна свим предузећима и физичким лицима. Све информације у вези за пореским прописима доступне су свим постојећим и будућим пореским обвезницима, тако што се све неопходне информације у вези са обрачуном пореза, роком за пријаву, формуларима за повраћај, сутпањем на снагу прописа и другим сличним питањима трајно објављују на интернет страници Пореске управе. У оквиру Управе функционише нов и модеран контакт центар преко ког се дају одговори на сва питања пореских обвезника (достављених телефонским путем или електронском поштом). Поред тога, постоји и Центар за велике пореске обвезнике где обвезници електронским путем подносе обрасце за повраћај пореза. Осим тога, Пореска управа путем медија обавештава обвезнике о важним догађајима, као што су рокови за плаћање пореза, измене у релевантним прописима, и сл.

У циљу давања информација које су од значаја за све учеснике у међународној трговини, Управа царина је на својој интернет страници објавила следећа документа: Закон о ПДВ, Закон о акцизама, Списак добара чији се промет опорезује по посебној стопи ПДВ од 8% повезаних са номенклатуром ЦТ за 2010. Поред објављивања информација, нови портал Управе царина омогућује давање одговора на постављена питања, електронским путем, због чега је процес брз и ефикасан.

Управа царина је омогућила свим пореским обвезницима да буду упознати са правном регулативом и да пронађу тражене информације преко интернета. Управа царина има и центар за обуку где организује обуке за представнике пословне заједнице и, након провере знања, издаје сертификате. У договору са Привредном комором РС, Управа организује обуке за представнике пословне заједнице у Регионалној привредној комори, где се обрађују питања која су до значаја за учеснике. Сва упутства које је Управа царина издала на ову тему објављена су на вебсајту и у "Царинском прегледу".

И Пореска управа и Управа царина сарађују са Привредном комором приликом информисања јавности о пореским питањима. Међутим, ни једна од поменуте две управе нема организациону јединицу која је задужена за едукацију пореских обвезника.

Привредна комора сматра да су понекад дефиниције нејасне или дају простора за различите оперативне процедуре, у зависности од појединачних инспектора. Међутим, приступ информацијама се значајно побољшао од кад се користи интернет и објављују упутства за кориснике. Најчешћа питања у области царина односе се на земљу порекла и на сертификате исправности код прехрамбених производа.

Оцена Б

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

(iii) Постојање и функционисање механизма за подношење и решавања жалбе у вези са порезом.

Механизам подношења и решавања жалбе је једнак и у Управи царина и у Пореској управи, пре него што се пређе на виши ниво. Пореска процедура је регулисана као процес из три корака, што значи да се свака одлука која је донета на претходној инстанци поново разматра на следећој инстанци. Прва и друга инстанца се спроводе у самој управи на различитим управљачким нивоима. У случају да се не постигне решење, одлука донета на вишој инстанци подноси се суду на даљу надлежност. Механизам подношења и решавања жалбе регулише се у Закону о пореском поступку и пореској администрацији и он је исти за све врсте пореза. Порески обвезник може да покрене тужбу против коначне административне одлуке покрећући спор пред Уставним судом (раније су управни поступци покретани и решавани пред Врховним судом Србије).

Када је реч о царинским питањима, порески обвезници имају на располагању ефективан механизам за подношење и решавање жалби којим се гарантује могућност да се оспори свака одлука коју донесе Управа царина у вези са обавезом плаћања пореза. Током царинења робе, учесник у процесу може да поднесе жалбу у вези са висином царине и износом царинских дажбина. Решење на првој инстанци доноси царинска служба, док на другој инстанци одлуку доноси Управа царина. Суд доноси решење треће инстанце. У 2009. години поднето је 2.759 жалби на решења прве инстанце која су донеле царинске службе. Царинске службе су решавају мање прекршаје, док на другој инстанци одлучује суд. За све друге (веће) прекршаје одлучује суд за прекршаје, чак и на првој инстанци.

На основу наведеног, обе управе дошле су до закључка да су порески обвезници у стању да у потпуности штите своје интересе пред законом, било интерно у Управи царина или Пореској управи, или пред надлежним судом. У сваком случају, Привредна комора сматра да процес подношења и решавања жалбе може да потраје веома дуго, уколико се не решава ван суда, што не иде у прилог пореским обвезницима јер се издају привремене мере за плаћање које су обавезне. Ипак, Комора наводи да Управа царина настоји да реши жалбе на другој инстанци у року од седам дана.

Порески суд не постоји, мада се уз помоћ немачке организације GTZ припрема Закон о пореском саветнику (што ће бити слично Суду) на који ће Привредна комора моћи да да своје коментаре.

Оцена Б

	Минимални услови (Метод за оцењивање М2).
ПИ-13 Траснапрентност обавеза пореских обвезника	Оцена Б+ (i) Прописи и процедуре за све главне порезе су свеобухватни и јасни, уз строго ограничена дискрециона права за укључене државне органе. Оцена А (ii) Порески обвезници могу лако да приступе свеобухватним, једноставним и ажурираним информацијама о пореским обавезама и административним процедурама о појединим главним порезима, док су за друге порезе информације ограничене. Оцена Б (iii) Систем за подношење и решавање жалби је успостављен и добро функционише, али, или је још увек прерано да се оцењује његова ефективност или би требало поради на одређеним питањима везаним за приступ, ефикасност и принцип правичност. Оцена Б

ПИ-14 Делотворност мера за регистравање пореских обвезника и процену пореза

(i) Контроле у систему регистравања пореских обвезника.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Регистровање пореских обвезника у Пореској управи је у великој мери побошљано у односу на претходни период. Недавним изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02...20/09), у делу који се односи на регистрацију пореских обвезника, предвиђа се знатно краћи период за регистровање пореских обвезника, укључујући и доделу ПИБ-а, након чега се одмах врше различите контроле како би се проверило поштовање услова за доделу пореског броја. Скраћивање рока за регистрацију постигнуто је у сарадњи са АПР-ом која је надлежна за регистровање комерцијалних субјеката од 2005. године. Рок за регистровање пореског обвезника сведен је на 24 сата, током којих је Пореска управа дужна да изврши регистрацију и додели ПИБ. Повезивање послова регистрације пореских обвезника и ажурирање података са АПР-ом омогућило је ефикасније управљање базом података пореских обвезника. Значајно унапређење у погледу регистровања пореских обвезника представља увођење софтвера за интегрисани регистар у оквиру Пореске управе којим би требало да се омогуће услови за интеграцију свих врста пореских обвезника у један информациони систем, као и везе са системима у другим релевантним државним институцијама, што до сада није био случај.

Управа царина такође користи базу података АПР-а. Успостављен је систем размене података којим се омогућује боље управљање ризиком и организовање благовремених и квалитетних контрола.

Привредна комора сматра да је процес додељивања ПИБ-а у великој мери унапређен и модернизован.

Оцена Б

(ii) Делотворност казних мера за непоштовање обавеза везаних за регистровање и пријаву пореза

Законски прописи којима се уређује рад Пореске управе и порези које она администрира предвиђају казнене мере за непоштовање прописаних обавеза. На пример, Закон о ПДВ предвиђа да се предузимају конкретне мере како би се обезбедило да се воде јасне евиденције о обвезницима који обрачунавају и плаћају ПДВ на месечном или кварталном нивоу. Пореска управа контролише у ком обиму порески обвезници измирују своје обавезе према Управи, а у смислу редовног подношења ПДВ документације и повраћаја пореза. Када се контролом утврде случајеви непоштовања прописаних обавеза, покреће се прекршајни поступак и примењују се казнене одбрѣдбе.

Измене члана 26. Закона о пореском поступку такође доносе новине у области процедуре за регистрацију предузећа јер се Пореској управи даје овлашћење да предузме одређене мере у циљу контроле услова и намене за коју се одређено предузеће оснива. Пореска управа проверава повезана лица новооснованих предузећа како би се спречило отварање пословних субјеката у циљу избегавања пореза.

Повезана лица се проверавају тако што се проверавају заостале пореске обавезе оснивача новог предузећа, што јасно указује на намеру оснивача да формира ново предузеће да би избегао пореске обавезе које су доспеле његовом претходном предузећу. Правни основ за ову врсту провере новооснованих предузећа налази се у члану 26, став 2.3 као и став 8 Закона о пореском поступку, где се између осталог предвиђа и доношење решења о привременом одузимању ПИБ-а. Илустрације ради, 2009. године након спроведених провера донето је 4.651 решења о привременом одузимању додељеног ПИБ-а.

Обе Управе сматрају да су износи прописаних казних мера довољно високи. Привредна комора се није противила. Ефекат наплате прихода (видети ПИ-15 (i)) је велики и указује на то да се казнене мере спроводе.

Оцена Б

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

(iii) Планирање и праћење програма пореских ревизија и истраживања преварних радњи Обе Управе имају системе за ревизију базиране на процени ризика. У Пореској управи, пре него што се одаберу порески обвезници код којих ће се вршити ревизија, обавља се процена ризика за сваког обвезника појединачно. Сваком пореском обвезнику додељује се ниво ризика на основу следећих података:

- промет пријављен у обрасцу за регистрацију,
- стварни промет у претходној години коригован за промет који се не опорезује,
- главне делатности обвезника, узимајући у обзир удео који свака делатност има у укупном промету,
- понашање пореског обвезника (подношење пријаве за повраћај пореза, број дана у доцњи, број случајева доцње, број исправљених образаца за повраћај),
- закључци ревизије у погледу пореских обавеза пријављених у обрасцу за повраћај,
- накнадни закључци ревизије.

Пореска управа је развила софтверску апликацију којом се на почетку сваке године на основу одређених критеријума порески обвезници класификују у пет основних група, правећи пирамиду ризика. Поред критеријума за процену ризика, веома су добро развијени и критеријуми за одабри клијената код којих ће се спровести пореска ревизија. За разлику од критеријума за процену ризика, ови критеријуми се заснивају на проналажењу нелогичних података и односа које обвезници подносе у својим обрасцима за повраћај пореза, финансијским извештајима, трансферима средстава преко пословних банака или које Управа прикупи преко ГПРС. Заједно са развијеном методологијом за одабир пореских обвезника код којих ће се извршити пореска ревизија, постоји и систем за праћење добијених резултата ревизије извршене на основу анализе ризика, чиме се Пореској управи омогућује да прати резултате ревизије у складу са одређеним критеријумом, а при чему се критеријуми прихватају, дорађују или одбијају. Резултати ревизија које су спроведене 2007, 2008. и 2009. приказани су у следећој табели.

Година	Број ревизија	Приход	ПДВ
2007.	47,144	23,515,686,996	7,833,149,773
2008.	44,245	25,950,769,217	12,432,284,621
2009.	38,710	27,998,334,168	13,747,674,159
2008/2007 Индекс	93.85	110	159
2009/2008 Индекс	87.49	108	111

И Управа царина користи софтвер за вршење ревизије царинења. Системи за процену ризика и управљање ризиком налазе се у центру операција ове Управе. Информациони систем Управе има програм за процену ризика преко ког се царински службеници информису о ризицима, а такође им се дају и релевантне смернице. У софтвер се уносе критеријуми ризика, а уколико је неки критеријум испуњен, за одређени увоз се појави упозорење да је неопходно извршити инспекцију. Висина царинске накнаде се рачуна у току процедуре царинења од стране царинске службе, а касније од стране Одељења за накнадну контролу и Одељења за царинске истраге. Током накнадних провера користе се системи за процену ризика и за управљање ризиком.

Привредна комора не пријављује много жалби на ревизорски процес, мада сматра да се ревизија више односи на финансијску контролу, а не на системе. С времена на време, приме се жалбе на процесе и процедуре, као на пример када се субјектима код којих се

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

врши ревизија блокирају рачуни док се чекају резултати ревизије, а пре него што је ревизија завршена.

Оцена Б

	Минимални услови (Метод за оцењивање М2).
ПИ-14 Делотворност мера за регистровање пореских обвезника и процену пореза	Оцена Б (i) Порески обвезници се региструју у комплетираној бази података, при чему постоје и одређене везе са релевантним државним системима за регистрацију и са прописима за финансијски сектор. Оцена Б (ii) Казнене мере за непоштовање обавеза постоје за већину главних области, али ове мере нису увек делотворне због недовољног опсега и/или недоследне примене. Оцена Б (iii) Пореске ревизије и истраге преварних радњи се врше и извештавају у складу са документованим планом ревизије, уз постојање јасних критеријума за процену ризика у најмање једној главној пореској области где се примењује самооцењивање. Оцена Б

ПИ-15 Делотворност наплате пореских обавеза

(i) Рацио наплате укупних заосталих пореских обавеза је проценат заосталих пореских обавеза на почетку фискалне године које су наплаћене у току фискалне године (узима се просек за последње две фискалне године).

Укупне бруто заостале пореске обавезе Пореске управе представљају збир нето заосталих пореских обавеза и спорних заосталих пореских обавеза. Укупна стопа наплате пореских заосталих обавеза (процент заосталих пореских обавеза на почетку фискалне године које су наплаћене у току фискалне године) и укупне заостале пореске обавезе као део укупних наплата приказују се у односу на бруто заостале пореске обавезе и нето заостале пореске обавезе. Велики део бруто заосталих пореских обавеза представљају спорне пореске обавезе које, у складу са законом, не могу да се наплате из следећих категорија: предузећа у процесу приватизације и реструктурирања, предузећа у стечајном поступку и процесу ликвидације, предузећа која су избрисана из регистра, предузећа која се баве прањем новца и фантомска предузећа. Подаци о укупној наплати заосталих пореских обавеза и удео укупних заосталих пореских обавеза у укупним наплатама за 2008. и 2009. годину дати су у наредној табели.

Компоненте	2008	2009
Укупне бруто заостале обавезе на дан 1.1. одређене фискалне године (у млрд РСД)	329.2	401.1
Укупне оспорене заостале обавезе на дан 1.1. одређене фискалне године (у млрд РСД)	95.5	114.9
Укупне нето заостале обавезе на дан 1.1. одређене фискалне године (у млрд РСД)	233.7	286.2
Укупна наплата у току фискалне године, закључно са 31. 12. одређене фискалне године (у млрд РСД))	743.0	798.1
Укупна стопа наплате бруто заосталих обавеза	226	199
Укупна стопа наплате нето заосталих обавеза	318	279
Укупне бруто заостале обавезе као део укупне наплате (у %)	44	50
Укупне нето заостале обавезе као део укупне наплате (у %)	31	36

Пре него што изврши наплату пореских обавеза, Пореска управа издаје упозорење пореском обвезнику да измири своје обавезе, са напоменом да се обавезе измире у прописаном року од 5 дана од дана пријема упозорења, а у случају да порески обвезник

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

не плати своје обавезе у предвиђеном року, Пореска управа покреће поступак наплате доносећи решење о наплати пореза. У складу са Законом о пореском поступку, „казнене мере“ за пореске обвезнике који касне са плаћањем обавеза предвиђене су у виду обрачунавања камате, посебних једнократних накнада и у виду обавезе да се снесе трошкови поступка. Наредна табела приказује утицај мера редовне и принудне наплате које је спровела Пореска управа.

УТИЦАЈ МЕРА РЕДОВНЕ И ПРИНУДНЕ НАПЛАТЕ КОЈЕ ЈЕ СПРОВЕЛА ПОРЕСКА УПРАВА			
Мере наплате	2008	2009	30. јун 2010
Редовна наплата			
Наплата након упозорења	19,141,942,000	16,134,223,000	7,874,241,000
Наплата – укупно			
Наплата по основу свих решења	9,207,273,000	10,969,992,000	3,781,511,000
УКУПНА НАПЛАТА – редовна и принудна	28,349,215,000	27,104,215,000	11,655,752,000

Када је реч о Управи царина, увозници морају да плате или царинске накнаде и повезане таксе унапред или да дају банкарску гаранцију. Плаћања се морају измирити у року од 8 дана од царинења, а у супротном, активира се банкарска гаранција. Потенцијалне заостале обавезе проистичу из изречених казни за непоштовање обавеза. Следећа табела показује да су све царине на увоз благовремено наплаћене, као и новчане казне.

Преглед обрачунатих и плаћених царинских такси (у хиљадама РСД)

Фискалне година	Обрачунате увозне таксе	Наплаћене увозне таксе
2008	299,234,019	300,147,967
2009	253,811,757	255,367,571

Правни статус појединих дуговања спречава Пореску управу да избаци већину ненаплаћених дугова из својих евиденција њиховим отписивањем. Подаци о дуговањима по основу јавних прихода које је доставила Пореска управа обухватају дугове који не могу да се наплате из различитих разлога: приватизација (13% од укупног износа закључно са крајем јуна 2010.); стечај (23% од укупног износа закључно са крајем јуна 2010.); реструктурирање пореског дуга (мање од 1%); прање новца и фантомска предузећа (9%) брисање из регистра (мање од 1%); Преосталих 54% су дугови који се можда могу наплатити. Међутим, не постоји застаривање дуговања јер Пореска управа не води евиденцију о датуму настанка дуга, те не може да се направи преглед по том критеријуму. Ипак, Пореска управа има податке о укупним дуговањима на крају сваке године. Каматна стопа која се обрачунава на дуговања достиже 23% на годишњем нивоу, тако да су дугови аутоматски порасли, без обзира на њихов статус. Око 10,000 неликвидних предузећа је избрисано из регистра након аутоматског покретања стечајног поступка док се очекује да ће још око 4,000 предузећа бити затворено до краја 2010.

Код пореских обвезника у процесу приватизације, за њихова дуговања настала до 31.12.2007. године не може да се примени ни редовна ни принудна наплата ради намирења потраживања, у складу са чланом 20ж Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр 38/01 ...123/07); код предузећа у реструктурирању ни једна мера за наплату потраживања не може да се примењује. У складу са чланом 64а Закона о приватизацији, лице које поднесе захтев за принудну наплату или било коју меру поступка извршења казниће се новчаном казном од 100.000 до 300.000 РСД за привредни преступ. Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, бр. 23/2007") уводи забрану за примену било којих мера за наплату потраживања од предузећа које је у процесу реструктурирања или приватизације, а то се

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

односи на дуговања настала до 31.12.2007.

Стечај – за све пореске обвезнике са дуговањима који су у стечају, од дана почетка стечајног поступка не може се примењивати ни једна мера наплате против дужника или његове имовине, у складу са чланом 93. Закона о стечају („Службени гласник РС“, бр104/09). Када је реч о пореским обвезницима у процесу реструктурирања и након усвајања плана реорганизације у складу са чланом 155. Закона о стечају, сва потраживања и права поверилаца и обавезе дужника дефинишу се у плани реорганизације. Сходно члану 156. поменутог закона, план реорганизације дефинише услове отплате дуга (где могу да се предвиде различите опције, од отписа дуга до отплате у ратама, итд.). Усвојени план реорганизације је правно важећи документ и не могу се примењивати ниједне мере у циљу наплате дуговања.

Одлагање плаћања пореског дуга – У складу са чл. 73. и 74. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, могуће је одложити дуг по основу пореза, али највише за 12 месеци и то под одређеним условима. Током периода одлагања, под условом да порески обвезник измири договорене рате благовремено, не примењују се мере принудне наплате

Оцена Д. Ова оцена би била много већа да је Пореска управа у могућности да отписује ненаплаћене дугове из својих евиденција.

(ii) Делотворност преноса наплате пореза на Управу за трезор

Плаћање свих доспелих пореза врши се директно на рачун Управе за трезор. Пореска управа електронским путем преузима од Управе за трезор податке о кретањима на рачунима јавних прихода, на дневној основи и у документу под називом Извод. Води се пореско рачуноводство како би се обезбедило свеобухватно евидентирање стања и кретања на рачунима који се односе на приходе, расподеле, рефундирања, исправке рачуноводствених уноса, временска разграничења, отписе, статус ограничења, репрограм, отказивање и друге врсте уноса пореског рачуноводства на предвиђеним рачунима.

Оцена А

(iii) Учесталост комплетног сравњивања пореских процена, наплата, евиденције заосталих обавеза и прилива са подацима добијеним од Управе за трезор.

У складу са Изводом добијеном од Управе за трезор, Пореска управа сравњује приказана кретања на рачунима јавних прихода са својим пореским рачуноводством, а затим се врши поређење са обавезама. На тај начин креирају се дуговна и потражна страна на рачунима пореских обвезника чиме се омогућава дневно праћење стања заосталих пореских обавеза или пореских олакшица. Приликом анализирања рачуна појединачних пореских обвезника, све пореске обавезе које је обвезник пријавио (само-оцена), одн. обавезе предвиђене пореским решењем, и све обавезе које проистичу из секундарних пореских обавеза књиже се на дуговој страни, као и на потражној страни, сравњују се све извршене обавезе и повраћаји пореза. Уколико је ПИБ обвезника непознат, прилив се евидентира на дневној бази на „депозитном“ рачуну под привременим ПИБ-ом, који се свакодневно празни и новац се распоређује под исправним ПИБ-ом. Поред тога, пореско рачуноводство обухвата салдирање и приказивање укупних обрачунатих камата по обрачунским периодима, броју дана, коефицијентима и износима за сваку појединачно обрачунату камату, износ камате обрачунат за свако плаћање пореза и износ заосталих обавеза на име камате на крају обрачунског периода за који се камата обрачунавала.

Када је реч о царинама, Управа за трезор свакодневно шаље изводе са рачуна Управе царина. Сравњивање података о плаћеним увозним таксама, као и о повраћајима обавља се на месечној основи.

Оцена А

**Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним
финасијама 2010.**

	Минимални услови (Методологија за оцењивање М1)
ПИ-15 Делотворност наплате пореза	Оцена Д+ (i) Стопа наплате дуга је у последњој години била испод 60% а укупан износ укупан износ заосталих пореских обавеза је значајан (одн. више од 2% од укупних годишњих наплата). Оцена Д (ii) Сви порески приходи се уплаћују директно на рачуне које контролише Управа за трезор или се врше дневни трансфери према Трезору. Оцена А (iii) Комплетно савњивање пореских процена, наплата, заосталих плаћања и трансфера према Управи за трезор обављају се бар једном месечно, у току или на крају месеца. Оцена А

ПИ-16 У којој мери се може предвидети расположивост средстава за преузете обавезе.

(i). У ком обиму се појектују и прате готовински токови.

Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције израђује месечне пројекције готовинских токова у складу са годишњом проценом буџета, које се усклађују на месечној основи у складу са ажурираним подацима о приходима и расходима.

Оцена А

(ii) Поузданост и опсег периодичних информација о лимитима за преузимање обавеза које се достављају ресорним министарствима у току године.

Обим средстава за преузимање обавеза по економској категорији за сваког ДББ утврђује се на месечној основи у ФМИС систему (квота), а на основу једне дванаестине годишње апропријације у буџету и пројекција расположивих готовинских средстава (које могу да смање износ). Ове информације су одмах доступне директном буџетском кориснику јер су они повезани са Управом за трезор преко мреже. Уколико је потребно, квота може да се коригује уз сагласност Сектора за извршење буџета путем подношења електронског захтева. ДББ могу у следећи месец да пренесу било који део неискоришћене квоте, па чак и да „позајме“ средства од будуће квоте, у оквиру годишње апропријације, да би могли да превазиђу сезонске флукуације. Међутим, свако такво „позајмљивање“ је ограничено укупним износом годишње апропријације, као и потенцијалним периодичним ребалансом буџета.

У складу са дефинисаним лимитима, ДББ могу да планирају распоред трансфера и о томе обавештавају своје индиректне буџетске кориснике.

Ослањајући се на унапређења у финансијском планирању, Управа за трезор планира да уведе праксу да се на почетку године утврђују лимити за преузимање обавеза за целу годину.

Оцена Ц

(iii). Учесталост и транспарентност корекција буџетских апропријација које се одлучују на нивоу изнад ресорних министарстава.

Корекција буџетских апропријација (ребаланс буџета) врши се у складу са Законом о буџетском систему по истој процедури која се примењује за усвајање буџета у Народној скупштини, члан 47. који гласи: „Ако се у току фискалне године донесе закон или други пропис који за резултат има смањење планираних прихода или повећање планираних расхода, доноси се одлука којом се утврђују додатни приходи или умањење расхода, у циљу уравнотежења буџета. Ако у току фискалне године дође до повећања расхода или

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

смањења прихода, буџет се уравнотежује смањењем планираних расхода или увођењем нових прихода. Уравнотежење буџета се врши путем ребаланса буџета, који се доноси по поступку за доношење буџета. Не може се донети закон или други пропис који предвиђа трошење јавних средстава ван буџета.“

Ово важи и за финансијске планове организација обавезног социјалног осигурања.

Пошто су за усвајање ребаланса буџета успостављене исте процедуре које важе и за усвајање закона о буџету, тиме је процес транспарентан, а услови у којима се иницира доношење ребаланса буџета се могу предвидети.

У следећој табели приказани су ребаланси буџета у претходне три године. У 2007. били су одржани избори и Влада је формирана са великим закашњењем због чега је уведено привремено финансирање док није установљена нова Влада. Након тога, у 2007. је усвојен буџет који се није мењао. У 2008. и 2009. извршене су корекције које су биле изазване смањеним приходима услед последица економске кризе.

У млн РСД

2009	Буџет	Ребаланс I 30.04.2009.	Ребаланс II	
Приходи	698,756.200	649,357.997	614,986.971	
Расходи	748,612.903	719,854.142	719,854.143	
2008	Буџет	Ребаланс I 05.11.2008.	Ребаланс II	
Приходи	698,756.200	649,357.997		
Расходи	748,612.903	719,854.142		
2007.	Привремено финансирање	Привремено финансирање 30.04.2009.	Привремено финансирање 25.05.2007.	Буџет 23.06.2007.
Приходи	130,317.250	260,634.500	255,095.700	581,841.505
Расходи	122,214.252	239,722.522	260,035.937	595,517.786

Оцена А

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1).
ПИ-16. У којој мери се може предвидети расположивост средстава за преузете обавезе	Оцена Ц+ (i) Пројекција готовинских токова се припрема за фискалну годину, али се не ажурира (или само делимично или ретко). Оцена А. (ii) Органима се достављају поуздане информације за месец или два месеца унапред. Оцена Ц (iii). Обимне измене буџетских апропријација у току године дешавају се само једном или два пута годишње, и то се врши на транспарентан и предвидив начин. Оцена А

ПИ-17. Евидентирање стања готовинских средстава, дуга и гаранција и управљање.

(i) Квалитет евидентирања и извештавања о дугу

Рад Управе за јавни дуг, органа у саставу Министарства финансија, регулисан је законом о јавном дугу. Управа је надлежна за све области везане за дуг: преговори о задуживању, трезорски записи, приливи по основу јавног дуга, смањење ризика, праћење и анализа стања и промена на домаћим и страним финансијским тржиштима, израда стратегије за управљање јавним дугом, праћење задуживања јединица локалне самоуправе, праћење задуживања правних лица где је обавезна гаранција, евидентирање и рачуноводство у

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

вези са јавним дугом и финансијским извештавањем, управљање финансијским информационим системом, давање предлога о забрани учествовања у куповини трезорских записа на примарном тржишту и други послови.

Ушрава за јавни дуг, која је основана у септембру 2009. године, поседује комплетну евиденцију о унутрашњем и спољном дугу. Евиденције се ажурирају и срањујују на месечној основи. У извештајима се дају подаци о стању јавног дуга, сервисирању јавног дуга, као и подаци о валутној и каматној структури. Извештаји се припремају на месечној основи и објављују у Билтену јавних финансија.

Оцена А

(ii) Консолидација готовинске позиције државе

Управа за трезор је развила нови софтверски ситем, ЈАФИН, чиме је комплетиран прелазак на Консолидовани рачун трезора, а који омогућује дневно израчунавање готовинског стања на сваком рачуну у оквиру КРТ-а и аутоматску консолидацију тих рачуна, укључујући и рачуне ООСО (РЗЗО, ПИО и НСЗ), рачуне под контролом Владе и рачуне локалне самоуправе. ЈАФИН омогућује праћење свих рачуна у реалном времену. КРТ садржи динарске рачуне.

Систем трезора обухвата и девизне рачуне који се налазе код Народне банке Србије. Ови рачуни нису део КРТ-а (ни ЈАФИН-а), али Управа за трезор и њима активно управља на дневној бази и врши дневну консолидацију.

Оцена А

(iii) Системи за закључивање зајмова и издавање гаранција.

Министар финансија уговара задуживање у име Владе и за рачун Републике и закључује уговоре о кредиту, односно емитује државне хартије од вредности, у складу са чланом 5. Закона о јавном дугу, а у оквиру следеће структуре.

Законом о буџету о текућој години предвиђа се код кога, у ком износу и за које сврхе Република Србија може да се задужује, а такође се прописује и коме, у ком износу и за финансирање којих пројеката Република Србија може да издаје гаранције у истој буџетској години. Народна скупштина Републике Србије одлучује о задуживању Републике путем узимања дугорочних кредита, о задуживању за финансирање инвестиционих пројеката, о давању гаранција и контрагаранција, као и о непосредном преузимању обавезе у својству дужника по основу дате гаранције. Влада Републике Србије одлучује о емитовању дугорочних државних хартија од вредности, ако законом није друкчије одређено. Министар финансија одлучује о узимању краткорочних кредита за финансирање буџетског дефицита, дефицита текуће ликвидности и за рефинансирање јавног дуга, као и о емитовању краткорочних државних хартија од вредности

Наведене одредбе закона се у потпуности поштују у пракси.

Оцена Б

	Минимални услови (Метод за оцењивање М2).
ПИ-17 Евидентирање стања готовинских средстава, дуга и гаранција и управљање .	Оцена А (i) Евиденције о домаћем и страном дугу су комплетне, ажуриране и срањују се на месечној основи са подацима који се сматрају да су већег интегритета. Свеобухватни извештаји за потребе управе и статистички извештаји (обухватају сервисирање дуга, стање и операције) припремају се најмање на кварталној основи. Оцена А (ii) Сва стања готовинских средстава се обрачунавају и консолидују на дневној основи. Оцена А

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

	(iii) Уговарање зајмова и издавање гаранција на централном нивоу власти врши се уз поштовање лимита за укупан износ дуга и гаранција и увек један надлежни орган даје одобрење. Оцена Б
--	---

ПИ-18 Делотворност контроле обраде личних примања

(i) Степен интегрисаности и усклађености података о запосленима и података који се користе за обраду личних примања

Сви органи државне управе су интегрисани у систем извршења буџета и све зараде запослених у државној управи се исплаћују преко Управе за трезор.

Сектор за обраду личних примања у потпуности управља базом података о примањима, која садржи податке за стотину и једанаест организација сврстаних по функцији, са преко 10.000 запослених и лица која су закључила уговоре на одређено време и уговоре о делу. Базе података о запосленима у свим организацијама за које обрачун примања обавља Управа за трезор се темеље на потврђеној (тачној) документацији коју су доставили сектори за људске ресурсе тих организација. Базе података су такође директно повезане са успостављањем система зарада појединаца и примања за запослене у организацијама.

У Управи за трезор је у току процес преузимања базе података о запосленима оних организација које још увек нису укључене у систем обраде личних примања који је под надлежношћу поменутог органа (изузев Министарства одбране, Министарства унутрашњих послова и Безбедносно-информативне агенције за које обраду личних примања – унос података у систем за извршење буџета врши Управа за трезор. Обрачун и верификација личних примања, као и одржавање базе података врши се у оквиру наведених организација)¹⁸.

Процес верификације за запослене у министарствима и агенцијама у којима је власт деконцентрисана врши надлежна филијала Управе за трезор.

Поред исплате зарада запосленима у државној управи, Управа за трезор је од 2007. године преузела обраду личних примања и исплату зарада за основно и средњошколско образовање, што подразумева 1.769 школа са више од 110.000 запослених који су централизовано ангажовани и плаћени. Верификација обрачуна личних примања се врши на нивоу школе, а пре исплате. Обрада личних примања за локалну самоуправу врши се на нивоу појединачних локалних самоуправа, а средства се исплаћују преко рачуна локалне самоуправе код Управе за трезор. Исплата ових зарада не спада у делокруг оцене ПЕФА, али је овде описана како би се демонстрирала централизованост функције исплате зарада.

Све зараде се исплаћују банкарским преносима на рачуне запослених.

Оцена Б

(ii) Благовремене измене података о запосленима и обраде личних примања

Све неопходне измене у бази података се врше благовремено и на месечном нивоу, на основу тачне документације. Припрема за следећи месечну обраду личних примања подразумева и поређење измена које се уносе са радним листама за дати месец.

¹⁸ Анализирана је само процедура за верификацију система коју обавља Управа за трезор.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Исплатни листићи, као коначни резултат месечног обрачуна личних примања, садрже све потребне елементе који се односе на обраду личних примања и обрачун зараде, чиме је обезбеђена потпуна транспарентност. Ретроактивне корекције су редак случај.

Оцена А

(iii) Интерне контроле измене података о запосленима и обраде личних примања

Овлашћења запослених у Сектору који су одговорни за обраду личних примања су утврђена процедурама које се односе на ниво права приступа подацима. На основу верификованих и документованих информација, запослени у рачуноводству, уколико је то неопходно, креира, мења и коригује базу података. Запослени такође врше неопходне контроле усклађивања месечних радних листи, као и саме обраде личних примања. Ажурирање параметара система се врши на нивоу администратора (на основу процеса провере који је установила Влада, а на основу највише и најниже зараде за текући месец, минималне зараде, прописане пореске стопе, доприноса итд.). Запослени је задужен за процедуралну контролу обраде личних примања. Овлашћења директора сектора подразумевају праћење измена правних прописа којима се регулише вршење контроле овлашћења и исплата зарада, као и функционисање целокупног система.

Оцена А

(iv) Интерне контроле измене података о запосленима и обраде личних примања

Овлашћења запослених у Сектору који су одговорни за обраду личних примања су утврђена процедурама које се односе на ниво права приступа подацима. На основу верификованих и документованих информација, запослени у рачуноводству, уколико је то неопходно, креира, мења и коригује базу података. Запослени такође врше неопходне контроле усклађивања месечних радних листи, као и саме обраде личних примања. Ажурирање параметара система се врши на нивоу администратора (на основу процеса провере који је установила Влада, а на основу највише и најниже зараде за текући месец, минималне зараде, прописане пореске стопе, доприноса итд.). Запослени је задужен за процедуралну контролу обраде личних примања. Приступ систему је строго ограничен само за овлашћена лица. Овлашћења директора сектора подразумевају праћење измена правних прописа којима се регулише вршење контроле овлашћења и исплата зарада, као и функционисање целокупног система.

Оцена А

(iv). Обављање ревизија обраде личних доходака са циљем да се утврде слабости у контроли и/или бивши запослени чији се подаци и даље налазе у систему.

Током 2009. године, Државна ревизорска институција је у 14 државних органа извршила ревизију пословања у 2008. години. У налазима Институције, који се односе на органе у којима је извршена ревизија, конкретно у делу који се односи на обраду личних примања и исплате зарада, није било примедби. Наведено је да се овлашћења за зараде и надокнаде врше у складу са позитивним законским прописима. Током 2010. године, наставиће се ревизија пословања државних органа у 2009. години.

Оцена Ц

	Минимални услови (метод за оцењивање М1).
ПИ-18. Ефикасност контроле обраде личних примања	Оцена Ц+ (i) Базе података о запосленима и примањима су директно повезане како би се обезбедила доследност података и вршила усклађивања на месечном нивоу. Оцена Б (ii) Захтеване измене података о запосленима и њиховим примањима се ажурирају на месечном нивоу, обично пред исплату за следећи месец.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

	Ретроактивне корекције су редак случај (уколико су подаци поуздани, евидентирани су корекције у највише 3 % исплаћених зарада). Оцена А (iii) Овлашћење за измену података о запосленима и примањима је ограничено и види се у трагу ревизије. Оцена А (iv) У претходне 3 године извршене су делимичне ревизије обраде личних примања или испитивање запослених. Оцена Ц
--	--

ПИИ-19 Конкуренција, вредност новца и контроле у поступку набавке

(i) Доказ о објављивању јавног позива у поступку доделе уговора чија је вредност већа од утврђене националне вредности за набавке мање вредности (процент броја додељених уговора који су изнад утврђене вредности).

Нови Закон о јавним набавкама (бр. 96-XVI од 13.04. 2007. године) који је усвојен у децембру 2008. године јасно дефинише правила за спровођење поступака набавке, као и случајеве у којима су дозвољени поступци са погађањем (не објављује се јавни позив). Наведено је довело до тога да се у 2009. години повећа проценат набавки реализованих путем јавног позива (отворени и рестриктивни поступак) у односу на 2007. и 2008. годину. У 2009. години је проценат набавки реализованих на основу јавног позива по први пут премашио 75%. Услед недостатка капацитета у Управи за јавне набавке (иако су службеници обучени у складу са вишим стандардом) и међу корисницима буџета, није дошло до већих побољшања, при чему ни ефикасност планирања набавки није значајно унапређена.

Недавно је у Србији донет специјални закон који даје предност српским компанијама, нарочито у грађевинском сектору, и биће на снази до децембра 2011. године. Поменуто би могло да се коси са оним што је постигнуто новим Законом о набавкама. Стога се може претпоставити ће током 2010. и 2011. године бит мањи број набавки које ће бити реализоване на основу јавног позива.

Доступни подаци о додељеним уговорима о јавним набавкама (видети следећу Табелу) показују да је 76% уговора изнад прописане границе додељено на основу јавног позива.

Одабрани метод поступка набавки 2007-2009

Метод поступка набавке	2007.	2008.	2009.
Отворени поступак	45%	42%	53%
Рестриктивни поступак	27%	28%	23%
Поступак са погађањем	28%	30%	24%

Извор: Извештај о уговорима о јавним набавкама који су додељени у Србији, Управа за јавне набавке, 2009. година

Оцена А

(ii) Ниво оправданости за коришћење мање конкурентне набавке

Новим Законом о јавним набавкама утврђен је јасан регулаторни оквир којим се дефинише коришћење метода поступка набавке која је мање конкурентна (поступак са погађањем) у складу са директивама Европске уније којима се уређује поступак јавних набавки. Спровођењем овог Закона се удео неконкурентних метода смањено са 30% у 2008. на 24% колико је забележено у 2009. години. Оно што је интересантно је да, када се посматра вредност, а не број набавки, удео остварених набавки у поступку погађањем бележи скок на 39%, што нам наговештава да се поступци са погађањем умногоме

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

користе код уговора о јавним набавкама велике вредности.

Међутим, још увек постоје питања везана за спровођење набавки на која треба обратити пажњу. Према подацима из Управе за јавне набавке, прописано је да је о коришћењу поступка са погађањем у хитним случајевима, потребно известити Управу за јавне набавке, детаљно наводећи разлоге за хитност поступка. У око 20 % случајева Управа за јавне набавке је наведене разлоге оценила као неприхватљиве. Наведена слабост представља око 0,7% јавних набавки (20% хитних набавки представља 15% набавки спроведених у поступку са погађањем, што чини 24% од укупног броја). Сматра се да је поменута слабост занемарљива и да пре представља слабост у управљању, него искоришћавање рупе у закону. Штавише, највећи број хитних набавки је спроведен од стране државних фирми, под политичким притиском.

Оцена Б

(iii) Постојање и функционисање механизма за подношење жалби везано за поступак набавки

Процес за подношење и решавање жалби везано за поступак набавки постоји, али је лоше конципиран, налази се у Управи за јавне набавке, а не функционише на начин којим би се обезбедило правовремено решавање жалби. Такође, поставља се питање да ли је у складу са новим Законом о јавним набавкама (у смислу његове независности). Одредбе новог Закона о јавним набавкама које се односе на поступак подношења жалби нису још увек спроведене, а Народна скупштина у јулу 2009. није ратификовала формирање нове Жалбена комисије.

Оцена Ц

	Минимални услови (Метод за оцењивање М2).
ПИ-19 Конкуренција, вредност новца и контроле у поступку набавке	Оцена Б (i) Постоје тачни подаци о методу коришћеном приликом доделе уговора о јавним набавкама и показују да је више од 75% уговора изнад прописане границе додељено на основу јавног позива. Оцена А (ii) Коришћење других мање конкурентних метода је оправдано и у складу са регулаторним захтевима. Оцена Б (iii) Постоји процес за подношење и решавање жалби везано за поступак набавки, али је лоше конципиран и не функционише на начин који обезбеђује правовремено решавање жалби. Оцена Ц

ПИ-20 Делотворност интерних контрола за расходе који се не односе на зараде

(i) Делотворност контрола преузимања обавеза.

Информациони систем за управљање финансијама (ФМИС) у 2010. подржава све фазе финансијског тока - буџетирање, преузимање обавеза и исплату средстава, у складу са расположивим готовинским средствима. Обавезе се не могу преузети уколико апропријација средстава није дефинисана у складу са годишњим Законом о буџету, нити се могу унети у систем уколико за те обавезе средства нису додељена и исправно евидентирана у ФМИС систему. Управа за трезор врши функцију финансијске контроле (5 запослених). Управа за трезор врши контролу информација које буџетски корисници уносе у ФМИС.

Оцена А

(ii) Свеобухватност, релевантност и разумевање осталих правила/поступака вршења

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

интерних контрола.

Радна група предвођена Министарством финансија је припремила свеобухватну политику интерних финансијских контрола у јавном сектору (ИФКЈ), коју је Влада усвојила у августу 2009. године. Закон о буџетском систему, који такође представља правни основ за ИФКЈ, усвојен је и ступио је на снагу у јулу 2009. године.

У току је развој управљачке одговорности, као и даљи развијање система финансијског управљања и контроле. Ипак, у складу са Правилником о финансијском управљању и контроли (ФУК), Стратегијом развоја интерних финансијских контрола у јавном сектору и Годишњим извештајем о финансијском управљању и контроли корисника јавних средстава, 69 годишњих извештаја о финансијском управљању и контроли за 2009. годину показују да су 23 корисника јавних средстава именовала руководиоце за финансијско управљање и контролу, од чега је 11 основало радну групу за ФУК. У годишњим извештајима се наводе интерна акта којима се дефинишу правила и процедуре у области вршења интерних контрола у рачуноводству, финансијама, јавним набавкама и управљању ризицима.

Пошто је дефинисање управљачке одговорности и накнадно успостављање система за финансијско управљање и контролу још увек у току, дата је оцена Ц.

(iii) Степен усклађености са правилима за обраду и евидентирање трансакција.

ФУК механизми и процедуре су релативно нове у Србији и у складу са годишњим ФУК извештајима, 2009. године 44 корисника јавних средстава, који обухватају око 32% потрошње,¹⁹ су успоставила интерне контроле пословних процеса укључујући и оне којим би се покрили најважнији ризици. Успостављене интерне контроле имају за циљ да обезбеде висок ниво поштовања процедура.

Оцена Б

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1).
ПИ-20. Ефикасност интерних контрола за расходе који се не односе на зараде	Оцена Ц+ (i) Спроводи се свеобухватне контроле преузимања обавеза и исте се ефикасно ограничавају у односу на расположивост готовине и на обим средстава одобрених буџетом (ребалансом). Оцена А (ii) Друга правила и процедуре за интерну контролу садрже основни сет правила за обраду и евидентирање трансакција, које разумеју она лица која су директно укључена у спровођење тих процедура. Нека правила и процедуре су можда превише захтевни, док неке контроле мање битних области имају и одређене недостатке. Оцена Ц (iii) Усклађеност са правилима је прилично висока, али поједностављене / процедуре за поступање у кризним ситуацијама се користе повремено без адекватног оправдања. Оцена Б

ПИ- 21 – Делотворност интерне ревизије

(i) Обухват и квалитет функције интерне ревизије

Интерна ревизија се спроводи у складу са међународним стандардима интерне ревизије и прописима којима се регулише област интерне ревизије у Републици Србији. Интерна ревизија је установљена и врши се код директних корисника буџетских средстава и организација за обавезно социјалног осигурања за које се издваја знатан део буџета. Сви буџетски корисници који су успоставили своје функције интерне контроле примењују

¹⁹ Буџет за 2009. у млн РСД 719.854 а расходи у млн РСД 228.425

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

прихваћене међународне стандарде за интерну ревизију. Наведени системи подлежу контроли интерне ревизије. Методологија интерне ревизије се темељи на релевантним међународним стандардима (ISPPIA).

Обавезу спровођења интерне ревизије има 18 директних корисника буџетских средстава на нивоу Републике. Од тога, интерну ревизију је извршило 14 директних буџетских корисника и 3 организације за обавезно социјално осигурање које обухвата 75% расхода²⁰. Према извештајима Централне јединице за хармонизацију од 31. децембра 2009. године, број и распоред интерних ревизора у јавном сектору је следећи:

	Број	Број интерних ревизора
Министарства	13	23
Организације за обавезно социјално осигурање	3	31
Јавна предузећа	6	48
Агенције	2	10
Остало	8	17
Укупно	32	129
Централна јединица за хармонизацију (финансијског управљања, контроле и интерне ревизије)	1	8
Интерни ревизори – укупно 31/12/2009		137

Од 137 интерних ревизора, њих 92 је похађало обуку^{21,22}. Они у свом раду у потпуности примењују ревизију засновану на систему који покрива осам главних области:

- 1 – Интерна правила и процедуре;
- 2 – Планирање;
- 3 – Примици и приходи;
- 4 – Јавне набавке и додељивање уговора;
- 5 – Накнаде и доприноси који се плаћају запосленима;
- 6 – Плаћања и преноси средстава;
- 7 – Рачуноводствено и финансијско извештавање;
- 8 – Информациони системи.

Оцена Б

(ii) Учесталост припремања и достављања извештаја

Корисници јавних средстава су дужни да редовно припремају извештаје о интерној ревизији и да их достављају органима у којима је вршена ревизија. Ови извештаји се, на захтев, достављају Државној ревизорској институцији. Годишњи извештаји о раду интерне ревизије се достављају Централној јединици за хармонизацију при Министарству финансија. Актуелни систем вршења финансијских интерних ревизија у јавном сектору је децентрализован.

Оцена Б

²⁰ Буџет за 2009. у млн РСД је 719.854 а ови расходи у млн РСД су 542.804.

²¹ Доказ: Закон о буџету за 2009, консолидовани годишњи извештај о интерним финансијским контролама у јавном сектору (ИФКЈ) у 2009. години, упитници достављени од стране корисника буџетских средстава.

²² Европска комисија ће ускоро пружити подршку Централној јединици за хармонизацију у виду консултантске техничке подршке.

**Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним
финасијама 2010.**

(iii) Одговор руководства на налазе интерне ревизије

Интерни ревизори су дали 1.632 препоруке за унапређење пословања и смањење утврђених ризика на прихватљив ниво. Од тога, спроведено је 1.303 препоруке (у складу са усвојеним акционим планом у ком су дефинисани рокови за сваку препоруку). Према Годишњем плану о статусу система интерних финансијских контрола у јавном сектору у Републици Србији, спроведено је 79% препорука које су дали интерни ревизори.

Оцена Б

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1).
ПИ-21. Ефикасност интерне ревизије	Оцена Б (i) Интерна ревизија се врши код већине органа централног нивоа власти (у односу на вредност прихода/расхода) и суштински одговара професионалним стандардима. Усредсређена је на системска питања (барем 50% времена запослених). Оцена Б (ii) У већини случајева, извештаји се редовно издају и достављају субјектима код којих је извршена ревизија, Министарству финансија и Државној ревизорској институцији. Оцена Б (iii) Многи руководиоци (али не сви) су правовремено реаговали и предузели опсежне активности. Оцена А

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

3.5. Рачуноводство, евидентирање и извештавање

ПИИ-22. Благовремено и уредно сравњивање рачуна

(i) Уредно сравњивање банковних рачуна

Постоји Консолидовани рачун трезора (КРТ). Управа за трезор, на дневној основи, врши сравњивање стања готовине директних буџетских корисника на банковним рачунима у односу на евиденцију о трансакцијама које се врше преко њеног платног система.

ФМИС садржи рачуне директних корисника буџетских средстава у оквиру Консолидованог рачуна трезора, а планира се да се за индиректне буџетске кориснике укину рачуни у банкама и да се они у потпуности интегришу у ФМИС систем. Рачуне ДБК води Управа за трезор и сваки рачун се дневно сравњује и извештај се шаље кориснику следећег дана.

Оцена А

(ii) Уредно усаглашавање и пражњење привремених рачуна и аконтација.

Привремени рачуни више не постоје. Аконтације за трошкове службеног пута морају бити усаглашене кроз извештај о коришћењу у року од 48 сати по завршетку путовања, а неискоришћена средства морају бити враћена.

Оцена А

	Минимални услови (Метод за оцењивање М2).
ПИИ- 22 Благовремено и уредно сравњивање рачуна	Оцена А (i) Сравњивање свих рачуна органа на централном нивоу врши се најмање једном месечно, збирно и појединачно, обично у року од 4 недеље од завршетка периода. Оцена А (ii) Усаглашавање и пражњење привремених рачуна и аконтација се врши најмање квартално, у року од месец дана од завршетка периода и са неколико пренесених стања. Оцена А

ПИИ 23. Доступност информација о средствима које органи примају

(i) Прикупљање и обрада информација да би се утврдио обим средстава (у новцу и натури) која су добиле јединице за пружање услуга (нагласак је на основним школама и домовима здравља) у односу на укупна средства која се сектору(има) ставе на располагање, без обзира на то који ниво власти је одговоран за рад и финансирање тих јединица.

Информације о распоређеним средствима која треба пренети и ставити на располагање се генеришу у оквиру ФМИС система. Постоје две категорије корисника буџетских средстава: директни и индиректни. Директни корисници буџетских средстава су електронским путем укључени у интегрисани информациони систем и имају благовремен приступ информацијама о приходима. Индиректни корисници буџетских средстава имају своје трансакционе рачуне на које се врше преноси од стране различитих нивоа власти. Планирана намена пренетих средстава је у складу са финансијским плановима надлежних директних буџетских корисника. Подаци се уносе у финансијске извештаје који се припремају на годишњем нивоу, али и у кварталне извештаје.

У систему се не евидентирају донације у натури, али и ако се јављају, оне су занемарљиве.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1).
ПИ-23. Доступност информација о средствима које органи примају	Оцена А (i) Рутински прикупљени подаци или рачуноводствени системи обезбеђују поуздане информације о свим врстама средстава које добијају основне школе и домови здравља широм земље, било у готовини или у натури. Ове информације се уносе у извештаје који се припремају најмање једном годишње.

ПИ 24. Квалитет и правременост извештавања у току буџетске године.

(i) Опсег извештаја у погледу обухвата и компатибилности са буџетским проценама

Закон о буџетском систему и Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем прописују јединствену класификацију података укључујући организациону, економску, функционалну и програмску класификацију, као и класификацију расхода и издатака према извору финансирања. Наведено омогућава припрему буџета и финансијских извештаја по истом основу и на тај начин се обезбеђује њихова упоредивост. За сваки ток финансијских средстава, ФМИС покрива фазе припреме, преузимања обавеза и исплате средстава.

Оцена А

(ii) Правременост објављивања извештаја

Закон о буџетском систему дефинише календар подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава. Индиректни корисници буџетских средстава припремају нацрт кварталних периодичних извештаја о извршењу буџета и достављају их надлежним директним корисницима у року од 10 дана од дана истека квартала, за планирање и у сврхе контроле извршења буџета, а у складу са чл. 8. - Периодично извештавање Уредбе о буџетском рачуноводству.

Систем за управљање јавним средствима обухвата све приходе и плаћања директних корисника буџетских средстава. Извештаји омогућавају праћење свих токова према корисницима, на текуће рачуне према економској и функционалној класификацији, изворима, програмима и пројектима. Расходи се евидентирају у фази преузимања обавеза и фази плаћања. Управа за трезор припрема дневне извештаје о приходима и расходима, месечни упоредни преглед извршења буџета у односу на план, кварталне извештаје о оствареним приходима и расходима, као и планиране приходе и расходе.

Оцена А

(iii) Квалитет информација

Нема значајнијих пропуста када је у питању тачност података.

Оцена А

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1).
ПИ 24. Квалитет и правременост извештавања у току буџетске	Оцена А (i) Класификација података омогућава директно поређење у односу на усвојени буџет. Информације обухватају све ставке буџетских процена. Расходи се евидентирају и на нивоу

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

године.	преузимања обавеза и у фази плаћања. (ii) Извештаји се припремају квартално или чешће, а објављују у року од 4 недеље до краја периода. Оцена А (iii) Не постоји већа забринутост у погледу тачности података. Оцена А
---------	--

ПИ 25. Квалитет и правременост годишњих финансијских извештаја

(i). Целовитост финансијских извештаја.

Финансијски извештаји су целовити и свеобухватни и укључују информације о приходима и расходима, финансијској имовини и обавезама, као и биланс стања.

Оцена А

(ii). Благовремено достављање финансијских извештаја.

Закон о буџетском систему дефинише календар подношења финансијских извештаја буџетских корисника. Предлог закона о завршном рачуну за 2009. годину је поднет у прописаном року, до 20. јуна 2010. Предлог закона о завршном рачуну за 2008. годину је такође поднет у прописаном року и био је, по први пут, предмет ревизије од стране Државне ревизорске институције.

Оцена А

(iii). Коришћени рачуноводствени стандарди.

Рачуноводствени стандарди су дефинисани у уредби из 2002. године и накнадно су ажурирани. Уредба о буџетском рачуноводству прописује да се финансијски извештаји припремају на принципима готовинске основе ИПСАС и да не може да се врши произволна процена одређених позиција, (ненаплатива дуговања, индиректне обавезе...) као код обрачунског рачуноводства. Финансијски извештаји се припремају на готовинској основи у складу са међународним рачуноводственим стандардима јавног сектора (ИПСАС).²³

Оцена А

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1).
ПИ 25. Квалитет и правременост годишњих финансијских извештаја	Оцена А (i) Консолидовани биланс државе се припрема на годишњем нивоу и садржи потпуне информације о приходима, расходима и финансијској имовини/обавезама. Оцена А. (ii) Извештај се доставља екстерној ревизији у року од 6 месеци од краја фискалне године. Оцена А (iii) Међународни рачуноводствени стандарди јавног сектора (ИПСАС) или одговарајући национални стандарди се примењују на све извештаје. Оцена А

²³ Недавни извештаји садржавали су коментаре на Стандарде. Коментари које је дала ДРИ односили су се на пословне процесе који нису у складу са прописима – финансијски токови су исправно књижени, али према наводима ДРИ постојали су проблеми у области усклађености. ММФ је изразио забринутост у погледу доследности. Како, ако је утврђено да се рачуноводство води на готовинској основи, постоји биланс стања који је одлика обрачунског рачуноводства, а који се припрема у оквиру готовинског рачуноводства (извештаји о готовинским приливима). ММФ није коментарисао тачност извештаја, већ само концепт извештавања.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

3.6. Екстерни надзор и ревизија

ПИ-26: Обим и природа екстерне ревизије и накнадно поступање

(Независна) Државна ревизорска институција (ДРИ) је основана 2005. године у складу са законом, 2007. године је почела да обавља своје активности, а први ревизорски извештај о државном буџету је издала 27.11.2009. године. Државна ревизорска институција је до краја 2009. године бројала 22 запослена, од чега 8 ревизора, 5 чланова управног савета, а остали су запослени на пословима подршке. До средине 2010. године, број је порастао на 11 ревизора, а закон је измењен тако да подразумева веће зараде са циљем да се привуку квалификовани ревизори, јер се сматрало да су зараде биле исувише ниске. Новим актом су од иницијална два одељења, која су била задужена за буџетске расходе и средства и за Народну банку, формирана су и додатна одељења за локалну самоуправу, јавна предузећа, организације за обавезно социјално осигурање, као и одељење које се бави ревизијом вредности за новац (у смислу ефикасности, ефективности и економичности).

ДРИ је потписала аранжман о сарадњи са норвешком Националном ревизорском установом (НАО) који је на снази до 2013. Уз њихову помоћ, припрема се Стратешки план за период 2010-2015. године и очекује се да буде завршен до децембра 2010. Такође до краја 2010. године Институција ће донети програм образовања и испитни програм за стицање ревизорских звања. Ревизорска методологија и Приручник ће бити завршени до краја 2011. године.

(i) Обим/врста извршене ревизије (укључујући поштовање ревизорских стандарда)

Ревизијом су обухваћени расходи органа централног нивоа власти који чине минимум 50% укупних издатака за 2008. годину. Извршена је ревизија извршења буџета Републике Србије, као и пословања НБС у делу који се односи на укупна јавна средства. Овај проценат се односи на укупне расходе органа који су били предмет годишње ревизије, и нису резултат извршених трансакција које су изабране од стране ревизора који су вршили контролу у овим агенцијама. Ревизијом је обухваћено и 14 ентитета, али се они само делимично односе на питања високог ризика, и ова оцена је изнета као саставни део завршног рачуна. Ова оцена се односи искључиво на трансакције и дата је у складу са међународним стандардима. Уз оцену финансијских извештаја, Државна ревизорска институција је нагласила неопходност поштовања закона, посебно Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему.

Током припреме извештаја и приликом изражавања модификованог ревизорског мишљења услед ограниченог обима ревизије, коришћен је међународни ревизорски стандард ИСА 701. С тим у вези, ДРИ је изразила суздржано мишљење с обзиром на то да је ограничени обим ревизије имао значајан утицај са материјалног аспекта, тако да ревизор није био у могућности да прикупи довољно задовољавајућих ревизорских доказа на којима би утемељио своје мишљење о финансијским извештајима, односно изразио позитиван / негативан став.

Стандарди нису преведени и објављени у „Службеном гласнику“, као што је предвиђено Законом о Државној ревизорској институцији. Међутим, треба напоменути да су примењени IFAC ревизорски стандарди јер су исти релевантни за Србију. Државна ревизорска институција је постала чланица Међународне организације врховних ревизорских институција/ INTOSAI у 2008. години и Европске организације врховних ревизорских институција/ EUROSI у 2009. години и тако стекла право на коришћење међународних стандарда ревизије ових организација. Државна ревизорска институција је уважила мишљења својих консултаната - Канцеларије генералног ревизора Норвешке, да

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

је, у погледу избора и примене одређених стандарда, ревизија извршена у складу са међународном праксом.

Ревизор је прегледао све финансијске извештаје који чине саставни део завршног рачуна буџета за 2008. годину и указао на утврђене неправилности у сваком од њих.

Циљ је да се у 2010. години обухвати укупно 7 министарстава, као и финансијски извештаји Републике Србије, тако да ће обухват бити повећан на 60 процената када су у питању расходи и приходи.

Оцена Ц

(ii) Благовременост достављања ревизорског извештаја законодавној власти

Везано за финансијску ревизију за 2008. годину, и пратеће оцене, Министарство финансија је 15. јуна 2009. године доставило ревизору финансијске извештаје као део завршног рачуна. Извештај је припреман 8 месеци, а Државна ревизорска институција га је доставила Скупштини 27. новембра 2009. године. За све парцијалне ревизије које су извршене у министарствима нису издати посебни извештаји, већ су они обједињени у једном ревизорском извештају који издаје ДРИ.

Током 2010. године, ревизорски извештаји о појединачним министарствима ће се издавати по њиховом завршетку (укључујући и одговоре надлежног министарства на нацрт). Предвиђени календар за 2010. годину ће задржати стандард из 2009. године да се извештавање врши у року од 8 месеци.

Као и 2009. (за рачуне за 2008.), у 2010. години ревизија за 2009. треба да буде завршена почетком децембра, тако да је одговарајућа оцена Ц, иако су ревидирани финансијски извештаји поднети Скупштини у року од 8 месеци, извештаји ревизора се достављају после више од 8 месеци од краја извештајног периода. Ако би се извештаји ревизора подносили у року од 8 месеци од краја извештајног периода оцена би била Б.

Оцена Ц

(iii) Докази о накнадним активностима на основу препорука ревизије

Први извештај о финансијској ревизији сачињен је за 2008. годину. Пре тога, Државна ревизорска институција није издавала извештаје. Извештај је достављен Скупштини, али није разматран на редовној седници. О извештају се расправљало када су народни посланици тражили мишљење ревизора, премијера, министра финансија и министра просвете.

Извештај ревизора је указао на неправилности у погледу чињеница које су утврђене у функционисању: рачуноводственог система, интерних контрола и интерне ревизије, усклађености потраживања, управљања ликвидним средствима и обавезама, усаглашавање регистра у ком се евидентирају донације, јавни дуг, вођење ванбилансних евиденција и везано за друга питања објашњена у оценама. Примедбе које је изнела ДРИ су у складу са ISA 701. На ова питања, корисници су доставили формалне коментаре у којима су објашњени узроци одређених неправилности, као и настојања да се оне исправе у делу који се односи на интерну ревизију, систем главне књиге трезора, евиденцију јавног дуга итд, међутим нема доказа о томе да су наведене мере спроведене у складу са мишљењем о утврђеним неправилностима.

Планом за 2010. годину је предвиђено да се издају препоруке за свако министарство понаособ како би се њихово спровођење лакше пратило.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

У фебруару 2010. године, ДРИ је поднела пријаве против 19 одговорних лица (укључујући и 11 министара²⁴) на основу налаза ревизије за 2008. годину, а везано за непоштовање Закона о буџетском систему, прописа о јавним набавкама и закона о буџету. Очекује се да ће ови поступци бити завршени до краја 2010. године, а суд је до сада изрекао пресуду везано за само један случај. Тужба није прихваћена уз образложење да одговорно лице није знало да чини прекршај, на шта је ДРИ уложила жалбу наводећи да незнање не може представљати изговор у циљу одбране. ДРИ је покренула питање везано за расположиво време за поступак кривичног гоњења, јер оно није у складу са временским периодом који је предвиђен за ревизију: судски поступак мора да се спроведе у року од годину дана од настанка догађаја, али с обзиром да је ревизији због природе посла својствено временско померање, наведени рок није довољан.

Оцена Ц

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1).
ПИ-26. Обим, природа и праћење екстерне ревизије	Оцена Ц (i) Ревизија органа централног нивоа власти који чине минимум 50% укупних издатака се врши на годишњем нивоу. Ревизија се претежно базира на тестирању на нивоу трансакција, али у извештајима су уочена значајна питања. Ревизорски стандарди се откривају само у одређеној мери. Оцена Ц (ii) Ревизорски извештаји се достављају законодавној власти у периоду од 12 месеци од краја периода који је ревидиран (када је у питању ревизија финансијских извештаја, од дана када су достављени ревизорима). Оцена Ц (iii) Даје се званичан одговор, мада он није благовремен и није веома детаљан, а мало је доказа о накнадним активностима. Оцена Ц

ПИ-27: Разматрање годишњег закона о буџету од стране законодавне власти

(i). Обим контроле од стране надлежног законодавног органа

Закон о буџетском систему дефинише процедуре за усвајање буџета и измена у току године. Законска процедура предвиђа да се, заједно са буџетом за одређену фискалну годину, Скупштини такође доставља и Меморандум о средњорочној економској и фискалној политици и финансијски планови организација за обавезно социјално осигурање како би их Скупштина (због значајних средстава која се за њих издвајају путем трансфера) оценила у односу на буџет органа централног нивоа власти. Меморандум садржи агрегатне податке који су веома значајни за дефинисање прихода и расхода у наредној години, а који су детаљно објашњени у буџету и као такви презентовани Скупштини. У Меморандуму се даје преглед структурних реформи које се планирају за наредне три године, као и секторски приоритети. Скупштина не разматра Меморандум, већ само годишњи буџет. У посебном делу буџета, расходи за годину за коју се буџет усваја су детаљно приказани, у складу са економском класификацијом и за сваког корисника појединачно. Приходи и примања, расходи и издаци су детаљно приказани у општем делу буџета.

²⁴ Дошло је до промена Владе у јулу 2009. године, тако да ако се променио министар, пријаве су поднете и против старог и против новог министра. Конкретно, у питању је особа на челу органа, као и сам орган који се мењао.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Оцена Б

(ii). У којој мери су законодавне процедуре добро успостаљене и да ли се поштују.

Процедуре за усвајање буџета, меморандума о буџету и планова организација за обавезно социјално осигурање су јасно дефинисане и поштују се. Међутим, не постоје специјализована тела која би их разматрала, нити процедуре којима се дефинишу преговори као интерни инструмент који би служио као логистика оваквом уређењу.

Оцена Б

(iii). Адекватност временског периода у ком законодавна власт треба да да одговор на предлоге буџета и детаљне процене, као и где је то примењиво, на предлоге макрофискалних агрегата током припреме буџета.

Скупштина има на располагању период од 1,5 месец (45 дана) да размотри буџет. Влада доставља Скупштини предлог буџета, заједно са меморандумом и финансијским плановима организација за обавезно социјално осигурање, најкасније до 1. новембра текуће године за наредну годину, а Скупштина усваја закон најкасније до 15. децембра. У међувремену, предлог буџета се разматра у бројним скупштинским телима. Овај рок се не може продужити из следећих разлога: прво, скоро у свакој буџетској години, стање буџета на крају године се узима као основ за доношење буџета за следећу годину. Друго, Закон о буџетском систему садржи наменске трансфере према буџетима јединица локалне самоуправе, за које се издваја износ и распоређују се у односу на раст бруто домаћег производа у претходној години. Овај податак се не може знати унапред и у том смислу није могуће убрзати процес дефинисања буџета. Рок за разматрање буџета за 2009. и 2010. годину у Скупштини, који је био краћи од законског, је последица оцењивања утицаја глобалне економске кризе и преговора са ММФ-ом. Треће, постоји прописани садржај буџета, односно контрола истог. Правила за промене буџетираних средстава од стране надлежног извршног органа су дефинисана Законом о буџетском систему и поштују се (коришћење сталних и текућих буџетских резерви, могућност измена буџетских апропријација, итд.).

Иако је било кашњења приликом подношења буџета Народној скупштини (1. децембар 2009.), он је ипак одобрен пре краја године (21. децембар 2009.) што је мање од месец дана, али не много мање.

Оцена Ц

(iv). Правила за измене буџета у току године без претходне сагласности законодавне власти.

Постоје јасна правила када су у питању промене буџета које врше надлежни извршни органи. Чланом 61. Закона о буџетском систему предвиђено је да: „директни корисник буџетских средстава, уз одобрење министра, односно локалног органа управе надлежног за финансије, може извршити преусмеравање апропријације одобрене на име одређеног расхода у износу до 5% вредности апропријације за расход чији се износ умањује. Директни корисник буџетских средстава, уз одобрење министра, односно локалног органа управе надлежног за финансије, може извршити преусмеравање средстава унутар програма у износу до 10% вредности апропријације чија се средства умањују. Преусмеравање апропријација се односи на апропријације из прихода из буџета, док се из осталих извора могу мењати без ограничења. Организација за обавезно социјално осигурање, на основу одлуке директора организације за обавезно социјално осигурање, може вршити преусмеравање апропријација одобрених на име одређеног расхода у износу до 5% вредности апропријације за расход чији се износ умањује, а изузетно и преко 5% за трошкове здравствене заштите.“

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Јасно су дефинисани и износи и природа промена у апропријацијама, али тако да омогућавају значајне административне прерасподеле.

Оцена Б

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1).
ПИ-27. Разматрање годишњег закона о буџету од стране законодавне власти	Оцена Ц+ (i) Контрола од стране законодавне власти подразумева: контролу фискалне политике и агрегата за наредне године, као и детаљну контролу расхода и прихода. Оцена Б (ii) Постоје једноставне процедуре за контролу буџета од стране законодавне власти и оне се поштују. Оцена Б (iii) Законодавна власт има мање од месец дана да изврши контролу предлога буџета. Оцена Ц (iv) Постоје јасна правила када су у питању промене буџетских апропријација које врши законодавна власт, обично се поштују, али омогућавају значајне административне прерасподеле. Оцена Б

ПИ-28: Разматрање извештаја екстерног ревизора од стране законодавне власти

(i) Правременост разматрања извештаја од стране законодавне власти

ДРИ је до сада објавила само један ревизорски извештај. Процедуре су утрђене Законом о Државној ревизорској институцији. Закон не дефинише рок за разматрање извештаја од стране законодавне власти. Закон о Државној ревизорској институцији предвиђа да извештај најпре треба да буде предмет разматрања надлежног Одбора за финансије. Овај одбор, као надлежно радно тело Скупштине, доставља Скупштини у виду извештаја своје мишљење и препоруке након што прегледа извештај спољног ревизора. На основу битних чињеница и околности које се наводе у извештају које је надлежно радно тело доставило Скупштини, Скупштина доноси одлуку о предложеним мерама и роковима за њихово спровођење.

Законом о буџетском систему је предвиђено да се завршни рачун доставља Скупштини, као део закона. Законом су такође недвосмислено дефинисани сви елементи завршног рачуна, финансијских извештаја, као и обавеза спољних ревизора да изврше њихову проверу и дају одговарајућа мишљења. Скупштина разматра закон и све финансијске извештаје, заједно са извештајем ревизора о непристрасности и веродостојности достављених финансијских извештаја.

У случају модификованог ревизорског мишљења, као што је био случај 2008. године, Одбор није разматрао завршни рачун заједно са извештајем ревизора на начин прописан Законом, већ је требало да захтева да се да позитивно или негативно мишљење. Формално, Скупштина је разматрала извештај, без обзира на начин ове контроле, у року од 6 месеци од дана подношења извештаја Скупштини од стране екстерног ревизора.

Расправа је одржана 25. марта 2010. године на дан када се одговарало на питања

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

посланика везано за тему: "Финансијски ефекти, извршење и контрола буџета Републике Србија за 2008. годину", на предлог посланичке групе За европску Србију. Извештај је разматран у присуству генералног државног ревизора и његових сарадника, премијера, министра финансија и министра просвете, у циљу информисања јавности у вези са садржајем извештаја ревизора и узрока утврђених неправилности. Међутим, мере и конкретан завршни рачун буџета Републике за 2008. годину нису разматрани. Велики број посланика је постављао питања.

Оцена Б

(ii) Обим расправа законодавне власти о кључним налазима ревизије

Према важећим прописима, законодавна власт треба да спроведе детаљну истрагу најзначајнијих налаза, укључујући и надлежне запослене у органима у којима се врши ревизија. Прописано је да, уколико ревизор на основу ревизије утврди да ентитет грубо крши добре пословне обичаје (нпр. неотклањање неправилности које је утврдио ревизор), Генерални ревизор подноси захтев Скупштини за разрешење дужности надлежног лица (када су у питању директни корисници буџетских средстава, министре бира Скупштина).

Законодавно тело није спроводило детаљну истрагу, нити је ревизор поднео захтев Скупштини за разрешење било ког надлежног лица.

Законодавна власт није спровела детаљне провере, нити је ревизор поднео Скупштини за разрешење дужности било ког одговорног лица. (Међутим, као што је описано под ПИ-26 (iii), ДРИ је покренула судске поступке у вези са утврђеним неправилностима).

Оцена Д

(iii) Препоруке које је издала законодавна власт и њихово спровођење од стране извршне власти

Сходно важећим прописима, законодавна власт може да предложи мере, које надлежни извршни органи треба да спроведу, у складу са постојећим доказима. Последњи (први) извештај ревизора не садржи препоруке за законодавну власт по којима она треба да поступи, али то не спречава давање коментара, уколико се јави потреба.

Оцена Д

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1).
ПИ-28. Разматрање извештаја екстерног ревизора од стране законодавне власти	Оцена Д+ (i) Законодавна власт обично заврши разматрање ревизорског извештаја у року од 6 месеци од пријема извештаја. Оцена Б (ii) Законодавна власт не спроводи детаљне расправе. Оцена Д (iii) Законодавна власт не даје препоруке. Оцена Д

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

3.7. Практике донатора

Д-1 Предвидивост директне буџетске подршке

(i) Годишње одступање стварне буџетске подршке од пројекција донаторских агенција датих најмање шест недеља пре него што влада поднесе своје предлоге буџета законодавној власти (или еквивалентном органу који га одобрава).

Директна буџетска подршка током последње три године је први пут исплаћена крајем децембра 2009. године у оквиру програма Европске комисије под називом „Буџетска подршка Србији из средстава компоненте ИПА фондова - Помоћ у транзицији и изградња институција за 2009.” У питању је прва транша од 50 милиона од укупно 100 милиона евра (друга и уједно последња транша се очекује у септембру 2010. године, иако би се, према Финансијском споразуму, могла пролонгирати до јуна 2011. године) која је понуђена као одговор на економску кризу са којом је суочена Влада Србије, као и у сврху даљег усклађивања ускладу са Париз/ Акра споразумом. Финансирање из ИПА фондова (Инструмент за претприступну помоћ) смањено је за одговарајући износ.

Занимљиво је да (између осталог) овај аранжман зависи од спровођења реформи управљања јавним финансијама, које би, без сумње, у супротном биле одложене. Отпочињање ПЕФА оцене један је од услова за повлачење друге транше.

Оцена А

	2007	2008	2009	2010
Пројекције	X	X	50 милиона евра који треба да буду исплаћени до краја 2009.	50 милиона евра који треба да буду исплаћени у 3. кварталу 2010.
Извршење	X	X	100% повлачење средстава на очекивани дан	

(ii) Правовременост исплата донација у току године (усклађеност са укупним кварталним проценама)

Није договорен распоред исплата на тромесечном нивоу (две транше у износу од 50 милиона евра, свака је предвиђена на период од око 9 месеци у зависности од испуњености услова за другу траншу). Међутим, зебележена је сто процентна усклађеност за планираним исплатама.

Оцена А

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1)
Д-1 Предвидивост директне буџетске подршке	<p>Оцена А</p> <p>(i) У не више од једне од последње три године, извршење директне буџетске подршке је опало у односу на прогнозе за више од 5%.</p> <p>Оцена А</p> <p>(ii) Кварталне процене исплата су договорене са донаторима на почетку или непосредно пре фискалне године, и кашњење стварних исплата (пондерисане) не прелази 25% током две од последње три године.</p> <p>Оцена А</p>

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Д-2 Финансијски подаци које достављају донатори за потребе припреме буџета и извештавања о пројектима и програмима

(i) Целовитост и правовременост буџетских процена помоћи у виду пројеката које достављају донатори

Што се тиче подношења буџетских процена за пројекте финансиране од стране донатора, барем половина донатора даје информације и процене о исплатама помоћи за наредну фискалну годину. Међутим, ниједна од датих информација није у складу прописаном класификацијом буџета, већ је више на нивоу укупног пројекта / програма. Осим тога, информације се такође достављају исувише касно у току фискалне године, тако да оне не могу да се узимају у обзир током дефинисања обима средстава у складу са буџетским календаром. Процентуално, помоћ од страних донатора у 2009. години износи: ЕК - 66%, УСАИД - 10,7%, Немачка - 4,5%, Шведска - 4% и Норвешка - 2,6%

Оцена Д

(ii) Учесталост и обухват извештавања од стране донатора о реалним токовима средстава у оквиру подршке у виду пројеката.

Информације о стварним токовима помоћи се не достављају квартално, већ годишње, и односе се на исплате из претходне године. Готово сви донатори извештавају о стварним токовима средстава помоћи.

Оцена Д

Треба напоменути да се на сајту ISDACON²⁵ може наћи преглед исплаћених и распоређених средстава приказаних према донатору и пројекту.

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1)
Д-2 Финансијски подаци које достављају донатори за потребе припреме буџета и извештавања о пројектима и програмима	Оцена Д (i) Не достављају сви већи донатори буџетске процене за исплаћивање средстава у оквиру пројеката, најмање за наредну фискалну годину и најмање три месеца пре почетка исте. Оцена Д (ii) Донатори не достављају кварталне извештаје о исплатама које се односе на најмање 50% пројеката који се финансирају од донаторских средстава, у року 2 месеца од завршетка квартала. Оцена Д

Д-3 Део помоћи којим се управља у складу са националним процедурама.

(i) Укупни део средстава за помоћ централном нивоу власти којим се управља у складу са националним процедурама.

Због специфичних донаторских правила и захтева везаних за пружање помоћи (као што су случајеви помоћи где се прецизира земља из које треба да се набављају роба и услуге), у највећем броју случајева донатори не користе националне процедуре. Међутим, треба напоменути да је током година приметан напредак у коришћењу националних процедура и система у овој области. У 2008. години, само 6% од укупног броја исплаћене помоћи је реализовано кроз Управу за трезор, како је наведено у ревизији завршног рачуна буџета коју је извршила ДРИ. С обзиром да је Буџетска подршка исплаћена крајем децембра 2009. године, исправно је да се ова исплата рачуна у оквиру буџета за 2010. годину. Тада добијених 50 милиона евра, а затим, уз још 50 милиона евра који се очекују у

²⁵ ISDACON је информациони систем за координацију развоја и помоћи, конципиран да омогући ефикасно програмирање и извештавање везано за спољну помоћ дату Србији.

**Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним
финасијама 2010.**

септембру 2010. године, треба значајно да повећају део помоћи у 2010. години којом се управља путем националних система.

	Минимални услови (Метод за оцењивање М1)
Д-3 Део помоћи којим се управља у складу са националним процедурама	(i) Код мање од 50% средстава исплаћених по основу помоћи централном нивоу власти поштују се националне процедуре. Оцена Д

4: Процес државних реформи

4.1. Недавне и текуће реформске активности

СИГМА извештај о систему управљања јавном потрошњом ²⁶ наводи следеће:

„Генерално гледано, потребно је унапредити капацитете за одрживе реформе и израдити и одобрити јасну стратегију за реформе система за финансијско управљање, стављајући акценат (између осталог) на јасно дефинисање улога и надлежности различитих актера који учествују у процесу финансијског управљања и на успостављање добрих механизма сарадње.

Нарочито је важно да постоји јасна агенда реформи, јер треба посветити велику пажњу делотворним механизмима сарадње унутар државне управе како би се избегло дуплирање послова и обезбедило јасно дефинисање одговорности. Акценат треба да се стави и на утврђивање редоследа реформских активности – амбиције и календар активности би требало дефинисати имајући у виду релативну (политичку) нестабилност у земљи.

Потребно је да се унапреде капацитети у области одређивања приоритета потрошње и да се у средњорочни буџетски оквир укључе и одлуке о расходима. Ова побољшања би могла да се постигну кроз адекватно осмишљен стратешки оквир за планирање. Требало би наставити рад на увођењу програмског модела за припрему буџета, нарочито пошто је направљен веома добар почетак са пет пилот министарстава.”

ЕК треба да започне спровођење пројекта „Подршка Министарству финансија-Изградња капацитета Управе за трезор“. Овај пројекат би требало да се надовеже на досад остварене резултате, а његов општи циљ је да се унапреди ефикасност, делотворност и транспарентност јавне потрошње. Намена пројекта да се изграде одрживи капацитети ²⁷ у Управи за трезор и у Управи за јавни дуг, и то за следеће послове:

- ефикасно извршење буџета;
- финансијско планирање;
- буџетско рачуноводство;
- извештавање; и
- управљање јавним дугом и ликвидношћу.

Поред тога, Министарство финансија препознало је и да постоје недостаци и у процесу припреме буџета. Буџетски корисници су добили ново упутство за припрему буџета за 2011. и пројекције за 2012. и 2013. на основу измена Закона о буџетском систему. У овом документу наводи се да ће они корисници који су своје предлоге финансијских планова израђивали по програмском моделу у 2010. години, користити исту методологију и за наредну годину.²⁸ Међутим, у упутству се такође наводи да „уколико други буџетски корисници процене да могу да припреме своје буџете према програмској методологији, они могу то да ураде.” У Закону о буџетском систему прописана је нова обавеза да се дефинишу приоритети финансирања, што обавља Влада, а на основу усаглашених предлога између Министарства финансија и буџетског корисника.

Министарство финансија дефинише такве приоритете за буџетску годину и наредне две године, на основу предлога које морају да поднесу буџетски корисници. Пошто подношење таквих приоритета није могуће уз коришћење линијског буџета, Министарство финансија је успоставило нову методологију за припрему Средњорочних

²⁶ СИГМА извештај.

²⁷ У складу са стандардима ЕУ и најбољим праксама у одређеној области

²⁸ Министарство трговине, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Министарство здравља, Министарство просвете и Министарство вера

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

финансијских планова за оне буџетске кориснике који користе модел линијског буџета. Нова методологија уводи термин „намена“ и тако корисник може да прикаже своје финансијске планове истичући своје приоритете. Ово такође представља важан корак ка увођењу програмског буџета.

Ова новина омогућила је и нови метод за утврђивање и приказивање обима средстава по буџетским корисницима, тако да се јасно види које намене се прихватају у оквиру предвиђених обима и у ком износу, као и колико средстава преостаје у оквиру дефинисаних лимита.

Иако су ове измене унете јер су препознати недостаци у припреми буџета, за њихово спровођење ће бити неопходно унапређење капацитета.

4.2. Институционални фактори корисни за планирање и спровођење реформи

Са институционалног аспекта, евидентан је позитиван развој догађаја који су веома значајни за будуће напоре. Пошто се Управа за трезор издвојила као орган задужен за извршење буџета и рачуноводство, остатак Министарства финансија може да се усредреди на макроекономска питања и израду буџета (аспект Средњорочног оквира потрошње „са највишег ка најнижем нивоу“). Осим тога, Министарство финансија сада предводи активности на успостављању финансијске контроле и интерне ревизије. Формирањем Управе за јавни дуг, питањима јавног дуга управљаће се са дужном пажњом која је неопходна.

Успостављање (независне) Државне ревизорске институције по први пут је омогућена ревизија финансијских извештаја Републике Србије, као и операција других државних органа – сама ова чињеница указује на позитиван развој догађаја на институционалном плану који ће пружити добру основу за програм реформи управљања јавним финансијама.

Међу другим догађајима који су се десили у овој области, ту је формирање Централне јединице за хармонизацију за ИФКЈ и интерну ревизију, као и промене инспекцијских процедура. Иако је успостављена Управа за јавне набавке Франа функционише, потребне су додатне активности како би се спровеле реформе на пољу јавних набавки и како би се унапредио регистар државне имовине. У току претходне године, уз помоћ донатора додатно су развијени и капацитети за администрирање пореских и непореских прихода.

Реформа система за управљање јавним финансијама захтева добро вођење и посвећеност владе. Због неизвесне политичке ситуације у Србији, ове реформе су у одређеној мери почеле да зависе од активности усмерених на чланство у ЕУ, уместо да се ослањају на сопствену доследну агенду. Као што је препоручено и у СИГМА извештају, било би изузетно корисно када би се усвојио систематичан приступ и формирао тим који ће предводити пут ка свеобухватној реформи јавних финансија.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Анекс 1: Оцене ПЕФА индикатора и димензија

2007 ПЕФА			2010 ПЕФА	
Индикатор	Оцена	Објашњење	Оцена	Објашњење
А. УЧИНАК ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА: Кредибилност буџета				
ПИ-1 Укупно извршење буџетских расхода у поређењу са усвојеним буџетом	А	Одступање се смањило са 6% у 2003. на 4% у 2005. Само једне године од претходне 3 (2003.), извршење расхода је одступило од плана за више од 5%. Од 2003. до 2005. укупна одступања као проценат буџета су се смањивала што указује на све већу поузданост буџета у делу потрошње. Пошто консолидовани извештаји РС нису били поднети Народној скупштини или ревизији 4 фискалне године (2002-2005), сматра се да расположиви подаци нису у потпуности поуздани.	Б	За сваку годину извршење је ниже од планираног у 2007. за 8.6%, у 2008. за 8.2% и у 2009. за 5.6%. Обухваћени су и расходи ООСО.
ПИ-2. Структура извршених расхода у поређењу са структуром планираном у буџету	Ц	Одступање код извршења расхода по делима буџета показује да је апсолутна вредност девијација као проценат укупних основних расхода била како следи: 24.0% у 2003, 9.0% у 2004, и 7.9% и 2005. Када се ови проценти одузму од укупне девијације основних расхода за сваку годину, добије се следећи преглед у апсолутним вредностима за које је одступање у погледу структуре потрошње превазилазило укупно одступање у погледу потрошње: 2003 – 17.8%, 2004 – 6.2%, 2005 – 4.0%. Степен девијације је драстично пао у периоду од 3 године. Одступање у 2003. је било изазвано политичким околностима које су владале у току припреме буџета, због председничких избора одржавних у децембру 2002 као и због формирања државне заједнице Србија и Црна Гора почетком 2003.	А	Одступање које је веће од укупне девијације је за све три претходне године било нула, јер су буџети свим буџетским корисницима били смањени.
ПИ-3. Укупно остварени приходи у поређењу са усвојеним буџетом	А	Наплата прихода је константно била боља од планираног. Објашњење је у највећем броју случајева да је наплата била боља од очекиваног због ново-уведеног ПДВ-а.	Ц	У 2007. износ остварених прихода био тек нешто нижи од планираног, али је 2009. одступање достигло ниво од 11.4%. То је била последица све лошијих економских резултата. Сваке године приходи од ПДВ-а и акциза били су испод предвиђених обима, док су непорески приходи 2008. године превазишли план за 56%, а 2009. године за 29%, чиме је

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

				надокнађен недостатак пореских прихода.
ПИ-4. Обим заосталих обавеза и њихово праћење.	Ц+ (i) Ц (ii) Б	Обим заосталих обавеза за сектор државе је велики. Због додавања доцњи јавних предузећа (процењено око 1.6 % БДП у 2004), укупне заостале обавезе јавног сектора биле су 5-6% БДП. Од 2004 бележи се незнатан пад у вредности. Држава прати обим заосталих обавеза, најмање на годишњој основи. Подаци о идентификованим категоријама расхода и буџетским корисницима су изгледа непоуздани јер јавна предузећа не врше рутинско извештавање о својим заосталим обавезама	Б (i) Б (ii) Б	Након што је јавно предузеће „Путеви Србије“ повећало своје доцње према добављачима, ове обавезе су готово у целости измирене из средстава зајмова које је Влада РС узела од пословних банака. Код ООСО, заостале обавезе имају РЗЗО и НСЗ. Укупно гледано, заостале обавезе ООСО су у посматраном периоду порасле, НСЗ је смањило своје доцње, али је РЗЗО повећало обим заосталих обавеза пре свега за набавку лекова. Заостале обавезе су са 7.74 % укупних расхода у 2007. опале на 3.86 % у 2009.
Б. КЉУЧНА ОПШТА ПИТАЊА: Свеобухватност и транспарентност				
ПИ-5. Буџетска класификација	Ц	Буџет РС за 2005. и 2006. до сада нису били приказани у складу са функционалном класификацијом. МФ може да припреми податке према функционалној класификацији и у Меморандуму о буџету за 2006. са пројекцијама за 2006-2008 подаци су приказани по функционалној класификацији. За буџет се користи само економска и организациона класификација.	Б	Постоји 10 категорија функционалне класификације (мада би оне могле да се раздвоје на 39 подфункција, али се оне не користе). Буџет се углавном приказује према организационој и економској класификацији, али је у Меморандуму приказан и детаљнији преглед расхода.
ПИ-6. Свеобухватност података садржаних у буџетским документима	Б	Буџет за 2006. садржи сумиране податке за шест од девет главних категорија. Категорије (Б) су основне макроекономске претпоставке (Б1); информације о укупном фискалном дефициту (суфициту) (Б2), стање дуга (Б4) сумирани буџетски подаци за приходе и расходе у складу са главним ставкама економске класификације (Б8). Буџет за 2006. такође садржи податке о томе како ће се суфицит потрошити (Б3). У буџету и у меморандуму о буџету недостајале су основне информације о структури финансијске имовине (Б5), буџет или процењено извршење за претходну годину (Б6) и	Б	Буџет за 2009. садржи сумиране податке за шест од девет главних категорија. Иако се информације о девизном курсу не налазе у буџету, ови подаци се имплицитно користе у Меморандуму (категорија (Б1)). У буџету и меморандуму недостају основни подаци о структури финансијске имовине (Б5), буџет или процењено извршење за претходну годину (Б6) објашњење буџетских импликација нових политичких иницијатива (Б9).

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

		објашњење буџетских импликација нових политичких иницијатива (Б9).		
ПИ-7. Обим државних активности које се не извештавају	Б+ (i) А (ii) Б	Обим државних расхода који се не пријављују је безначајан а информације о зајмовима о најмање 50% донација се дају у целисти. Не постоји нека важнија ставка потрошње која се не извештава. Расходи који се финансирају кроз сопствене приходе извештавају се у завршним рачунима, док се ванбуџетски фондови (осим ООСО) извештавају у Билтену јавних финансија који је МФ увео у 4. кварталу 2004. Агрегатни подаци о приходима опредељеним за пројекте који се финансирају или из зајмова или из донација били су укључени у годишње законе о буџету и годишње финансијске извештаје. Тешко је оценити капиталну потрошњу која се финансира из страних зајмова или донација који се приказују као "сопствени приходи" у завршним рачунима буџетских корисника. Ово се не обавља на доследан начин и многи расходи који се финансирају из спољне помоћи традиционално се нису у целисти извештавали кроз буџетски систем.	Б+ (i) А (ii) Б	Обим јавних расхода који се не извештавају је безначајан и укључени су комплетни подаци о свим зајмовима и најмање о 50% донација Не постоји нека важнија ставка потрошње која се не извештава Све буџетске процене на годишњем нивоу, извештаји о извршењу у току године, финансијски извештаји на крају године и други фискални извештаји обухватају све приходе и расходе. Постоје три организације које се могу сматрати еквивалентом Ванбуџетских фондова, а то су ООСО. Међутим, ове организације су у потпуности регулисане Законом о буџетском систему Агрегатни подаци о приходима опредељеним за пројекте који се финансирају или из зајмова или из донација били су укључени у годишње законе о буџету и годишње финансијске извештаје.
ПИ-8. Транспарентност односа између различитих нивоа власти	Б+ (i) А (ii) Б (iii) Б	Правила за расподелу средстава локалном нивоу власти нису довољно транспарентна. Фискални извештаји на локалном нивоу подносе се редовно. Од јула 2006. Србија има нови Закон о финансирању локалне самоуправе како би трансфери били транспарентнији и предвидиви. Јасно се дефинишу извори локалних прихода и успоставља прецизна формула за дистрибуцију трансфера између различитих нивоа власти. Локалним властима се доставља усвојени Меморандум о буџету 6 месеци пре предвиђеног подношења буџета Народној скупштини (1. новембар) што представља довољно времена за потенцијалне корекције.	Б (i) Ц (ii) Ц (iii) А	Правни основ и дефинисање трансфера јединицама локалне власти са републичког нивоа, предвиђено је у Закону о финансирању локалне самоуправе који је усвојен 1. јануара 2007. Законом је предвиђено оснивање Комисије за финансирање локалне самоуправе како би се обезбедило поштовање принципа правичности, ефикасности и транспарентности финансирања локалне самоуправе и давања препорука за његово унапређење. Примена у последњих неколико буџетских година није пратила Закон због економских потешкоћа са којима се Србија суочавала. Иако су у Меморандуму за 2009. годину били предвиђени одређени трансфери, они су, према очекивању, смањени за 15 млрд РСД (37%) у априлу, а преосталих 26,6 млрд РСД

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

		<p>Извештавање и консолидација фискалних операција је побољшано, али и даље има места за унапређења. Фискални извештаји локалног нивоа власти подносе се МФ у складу са буџетском економском класификацијом и то на месечној основи. У Месечном билтену ови подаци се објављују засебно за све општине и за Војводину. Од 2006. општине израђују и достављају месечне фискалне извештаје на основу функционалне класификација, међутим, ови извештаји се не објављују редовно. Консолидација свих нивоа власти врши се само на годишњем нивоу.</p>		<p>није било распоређено онако како прописане формуле налажу. Уведена је другачија методологија за расподелу по којој ни једној јединици локалне самоуправе трансфери не могу да се смање за више од 50%, а такође је уведен и праг од 3.000 РСД по глави становника. Ова „обустава“ је настављена и у 2010. години. Министарство финансија на месечној основи прима податке о буџету локалне самоуправе и његовом извршењу, и то за све градове и општине. Ти подаци се користе приликом извештавања о стању на нивоу сектора државе и објављују се у различитим документима које Министарство припрема.</p>
<p>ПИ-9. Праћење укупних фискалних ризика других ентитета јавног сектора</p>	<p>Ц (i) Ц (ii) Ц</p>	<p>Иако се врши праћење финансијских резултата, не обухватају се сви аспекти и нема систематског, годишњег извештавања о финансијским ризицима јавних предузећа и локалних самоуправа. Јавна предузећа које је основа Република подносе своје пословне планове Влади на усвајање. Финансијски извештаји за јавна предузећа се подносе НБС и дају на увид јавности. Сектор за јавна предузећа и државну помоћ у Управи за трезор Министарства финансија редовно прати финансијске резултате јавних предузећа док друштвена предузећа прати Министарство економије. Комунална предузећа прате ЈЛС. Сектор за јавни дуг у Управи за трезор прати јавни дуг и издавање гаранција. У 2005. више од 7% расхода републичког буџета представљале су субвенције различитим нефинансијским јавним институцијама. У буџету се не наводи правни основ за постојање таквих институција нити информације о њиховим обавезама извештавања, а само у неким случајевима даје се кратак опис намене дате субвенције. У јулу 2005, ММФ је у свом извештају закључио да је квалитет података за велике државне компаније слаб и да је потребно појачати транспарентност и одговорност. Иако се извештавање о ентитетима које прате јединице локалне самоуправе побољшало, нису обухваћени сви</p>	<p>Д+ (i) Д (ii) А</p>	<p>Сектор за економију и јавна предузећа у Министарству финансија не процењује фискалне ризике као такве. Оно се код јавних предузећа фокусира на микроекономска питања, као што су зараде и трошкови, цене које су под контролом државе, политика запошљавања и сл. Овај сектор не прикупља извештаје од појединачних предузећа, те није у могућности да прослеђује такве извештаје надлежним органима у Влади. Исто тако, није у могућности да припрема консолидовани извештај. Јединицама локалне самоуправе је дозвољено да се задужују. Пре него што се закључи било који споразум о зајму, јединица локалне самоуправе мора да добије сагласност од Министарства финансија. Свака јединица локалне самоуправе два пута годишње подноси Министарству финансија извештај о свом задуживању. Плаћања која се врше по основу било ког зајма пролазе кроз Главну књигу трезора, те се могу пратити.</p>

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

		аспекти јавних предузећа и недостаје консолидовани преглед.		
ПИ-10. Приступ јавности кључним фискалним подацима	Б	Држава даје на увид јавности 3 од 6 наведених врста информација. “(i) Документацију о годишњем буџету”; (ii) Извештаје о извршењу буџета у току године; и “(v) додељивање уговор” су расположиви за јавност (iii) завршни извештаји; (iv) извештаји екстерне ревизије; и; (vi) средства расположива државним органима не дају се на увид	А	Приступ јавности кључним фискалним информацијама одвија се уз поштовање 6 критеријума за индикатор.
Ц. БУЏЕТСКИ ЦИКЛУС				
Ц(i) Припрема буџета у складу са дефинисаним политикама				
ПИ-11 Уређеност и учествовање у годишњем процесу припреме буџета	А (i) А (ii) В (iii) А	У складу са одредбама ЗБС, уведен је Меморандум о буџету и унапређени и јаснији буџетски календар и они се у великој мери поштују. Буџетски процес који је дефинисан у ЗБС има више времена за планирање, припрему, контролу и договоре о буџету него што је то био случај са претходним законом који је уређивао ову област. У ЗБС постоји јасан календар за подношење буџета који се у највећој мери поштовао у претходне три фискалне године. У складу са ЗБС, Народна скупштина има 1,5 месец да постигне договор о буџету (од 1. новембра до 15. децембра). Постоје једноставне процедуре за контролу буџета од стране Скупштине и оне се генерално поштују. Меморандум о буџету је свеобухватан и јасан а садржи и индикативне обиме средстава по економској и организационој, али не и функционалној класификацији. Међутим, у буџетском календару није предвиђена фаза стратешког планирања а ресорним министарствима је потребно више времена за средњорочно планирање и израду буџета у средњорочном буџетском оквиру. Изгледа да Меморандум готово искључиво припрема надлежни сектор у МФ, уз мало индиција да учествују и креатори политике или други сектори. Индикативни обими	А (i) А (ii) А (iii) А	Нови ЗБС увео је меморандум о буџету који садржи фискални оквир за наредне три године. Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2010. са пројекцијама за 2011. и 2012. објављен је у јуну 2009. По први пут, уведени су обими средстава за министарства (само за буџетску годину) у којима су били приказани и трошкови нових политика. Пројекције у Меморандуму се ревидирају и служе као инпути за нацрт закона о буџету. Закон о буџетском систему (ЗБС) садржи јасан календар који се у протекле три фискалне године у великој мери поштовао. Непоштовање календара је у највећем броју случајева било изазвано због прилагођавања извршених након мисија ММФ-а, мада су се таква непоштовања углавном дешавала крајем године, али је ресорним министарствима ипак дато најмање 6 недеља да припреме своје предлоге буџета након што су примили Упутство за припрему буџета, а такође се водило рачуна да се одобрење законодавне власти добије пре почетка фискалне године. Треба напоменути да Средњорочни оквир потрошње (МТЕФ)/стратешко планирање није укључено у календар (ПИ-12) пошто се он у Србији налази у раној фази.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

		<p>средстава у Меморандуму се одобравају пре него што буџетски корисници поднесу своје планове.</p>		<p>Упутство за припрему буџета је свеобухватно и јасно и садржи индикативне лимите које је претходно одобрила Влада, по економској и организационој, али не и функционалној класификацији.</p> <p>У складу са ЗБС, Народна скупштина има 1,5 месец да постигне сагласност око буџета (од 1. новембра до 15. децембра). Иако је било случајева да се предлог буџета поднесе са закашњењем, (2009. године поднет је 1. децембра), његово усвајање се увек обављало пре истека године (21. децембра 2009, 29. децембра 2008 и 26. децембра 2007. године).</p> <p>Постоје једноставне процедуре за контролу буџета од стране Скупштине и оне се генерално поштују. ММФ подржава Сектор за припрему буџета у МФ преко ангажмана сталног саветника.</p>
<p>ПИ-12. Вишегодишњи оквир фискалног планирања, политике потрошње и припреме буџета</p>	<p>Ц (i) Ц (ii) Б (iii) Д (iv) Ц</p>	<p>Меморандум о буџету садржи кључне фискалне пројекције и секторске стратегије, али не постоји повезаност између стратегија, са једне стране, нити прегледа трошкова инвестиција и текућих трошкова, са друге стране.</p> <p>Анализа одрживости дуга, укључујући спољни и унутрашњи дуг, спроводи се редовно и објављује на веб страници НБС.</p> <p>Од буџета за 2007. Меморандум о буџету обухвата 3 године, али, углавном због недостатака код макро пројекција, везе између вишегодишњих процена и накнадног дефинисања годишњих буџетских лимита није јасна.</p> <p>Секторске стратегије се припремају за све кључне секторе али не садрже преглед трошкова инвестиција и текућих трошкова. Из Меморандума о буџету, као и из уочених пракси види се да многе инвестиционе одлуке имају слабу повезаност са секторским стратегијама и само у неколико случајева су њихове импликације на текуће расходе изнете</p>	<p>Ц (i) Ц (ii) Б (iii) Д (iv) Ц</p>	<p>Вишегодишње фискалне пројекције се праве у оквиру МТЕФ о потом се користе у буџетском процесу.</p> <p>Управа за јавни дуг основана је у септембру 2009. године као полунезависна институција, чиме је задовољен критеријум за приступање ЕЗ. Меморандум прати одрживост јавног дуга са аспекта способности Републике Србије да редовно сервисира своје обавезе према домаћим и иностраним кредиторима. У њему се наводе главни индикатори одрживости дуга, као што су однос јавног дуга и БДП-а, однос спољног јавног дуга и извоза робе и услуга, и однос буџетског резултата и БДП-а. У Меморандуму се дају детаљне анализе ових фактора за наредне три године.</p> <p>Секторске стратегије се припремају за све кључне секторе, али услед непостојања функционалног Средњорочног оквира потрошње, ове стратегије не обухватају процену инвестиционих и текућих расхода. Поред тога, секторске инвестиције у већој или мањој мери, у зависности од</p>

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

		у буџетским проценама.		<p>сектора, контролише Национални инвестициони план (НИП), због чега је тешко испланирати улагања у секторе.</p> <p>Обавеза да се припремају секторске стратегије која се уводи измењеним ЗБС принудиће министарства да достављају стратегије у оквиру буџетског процеса, што је до сада недостајало. За то ће бити неопходна изградња капацитета, мада је 5 министарстава већ било део пилот пројекта.</p> <p>Инвестиционо планирање је издвојено из буџетског процеса у ресорним министарствима и сада постоји засебан Национални инвестициони програм и Министарство за инфраструктуру. Међутим, у инвестиционо планирање биће унет средњорочни оквир као неопходан услов у процесу дефинисања стратешких развојних пројеката.</p>
Ц(ii) Предвидивост и контрола извршења буџета				
ПИ-13 Траснапентност обавеза пореских обвезника	Б (i) Б (ii) Б (iii)Ц	<p>Иако постоји јасан правни оквир за пореске процедуре и администрацију, транспарентност и адекватна заштита пореских обвезника и даље би могле да се побољшају.</p> <p>Правила и процедуре за ПДВ су јасни, а усвајањем нове регулативе укинута је већина пореских олакшава и смањена дискрециона права Пореске управе. Изгледа да порески обвезници имају релативно лак приступ (нпр. преко интернета) свеобухватним, лаким за разумевање и ажурираним информацијама о пореским обавезама и процедурама за неке главне порезе. Иако су информације које су дате о ПДВ-у свеобухватне, информације о порезу на добит су мање опсежне, мада се клијентима нуде савети, нпр. преко веб сајта Пореске управе.</p> <p>Систем за подношење жалби је успостављен у складу са Законом о Пореској управи и процедурама. У складу са њим, жалбе се могу поднети против првостепених решења. Другостепена решења су у надлежности пет организационих јединица Пореске управе. У сваком случају, процедуру одобрава министар финансија, али одлуку доноси надлежна јединица Пореске управе.</p>	Б+ (i) А (ii) Б (iii) Б	<p>Порески приходи се прикупљају преко две засебне управе, Пореске управе и Управе царина које су у саставу Министарства финансија. Свака од ове две управе има своје законе, мада се неки закони, као што су они којима се регулише ПДВ или акцизе, примењују у обе управе, јер Управа царина убира ове порезе код увоза. Сваки закон који се овде примењује детаљно дефинише административне процедуре и порезе који потпадају под делокруг управа.</p> <p>И Пореска управа и Управа царина објављују информације на својим веб страницама и сарађују са Привредном комором приликом информисања јавности о пореским питањима. Међутим, ни једна од поменуте две управе нема организациону јединицу која је задужена за едукацију пореских обвезника.</p> <p>Механизам подношења и решавања жалбе је једнак и у Управи царина и у Пореској управи, у обе се најпре жалба покушава решити у самом органу пре него што се пређе на виши ниво. Пореска процедура је регулисана као процес из три корака, што значи да се свака одлука која је донета на претходној инстанци поново разматра на следећој инстанци.</p>

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

		<p>Порески предмети могу да се поднесу и суду, где је Врховни суд највиша инстанца за подношење жалбе. Иако је систем за подношење жалби успостављен, изгледа да он треба да се доради да би се сматрало да је он фер, транспарентан и делотворан, јер изгледа да се оставља пуно дискреционих овлашћења властим и не предвиђа се арбитража независног арбитражног тела (нпр. Пореског суда).</p>		<p>У случају да се не постигне решење, одлука донета на вишој инстанци подноси се суду на даљу надлежност. Не постоји Порески суд.</p>
<p>ПИ-14 Делотворност мера за регистравање пореских обвезника и процену пореза</p>	<p>Б (i) Ц (ii) А (iii) Ц</p>	<p>Ефикасност мера за регистравање пореских обвезника и пореску процену је на прилично ниском нивоу и системи нису интегрисани, нити су праксе усклађене. Порески обвезници се региструју у базу података за појединачне порезе, али ти системи нису у целости и доследно повезани са другим релевантним системима.</p> <p>За све случајеве непоштовања закона предвиђене су довољно оштре казнене мере које спречавају непоштовање.</p> <p>Постоји континуирани програм пореских ревизија и истрага преварних радњи, укључујући и активности преко групе за интерну контролу. Програми ревизије нису засновани на јасним критеријумима процене ризика.</p>	<p>Б (i) Б (ii) Б (iii) Б</p>	<p>Обе управе обављају процес регистрације у сарадњи са АПР-ом која је надлежна за регистравање комерцијалних субјеката од 2005. године. Рок за регистравање пореског обвезника сведен је на 24 сата, током којих је Пореска управа дужна да изврши регистрацију и додели ПИБ. Значајно унапређење у погледу регистравања пореских обвезника представља увођење софтвера за интегрисани регистар у оквиру Пореске управе којим би требало да се омогуће услови за интеграцију свих врста пореских обвезника у један информациони систем, као и везе са системима у другим релевантним државним институцијама, што до сада није био случај.</p> <p>Законски прописи којима се уређује рад Пореске управе и порези које она администрира предвиђају казнене мере за непоштовање прописаних обавеза. Обе управе сматрају да су казнене мере довољно високе.</p> <p>Обе Управе имају системе за ревизију базиране на процени ризика. У Пореској управи, пре него што се одаберу порески обвезници код којих ће се вршити ревизија, обавља се процена ризика за сваког обвезника појединачно.</p> <p>И Управа царина користи софтвер за вршење ревизије царинења. У софтвер се уносе критеријуми ризика, а уколико је неки критеријум испуњен, за одређени увоз се појави упозорење да је неопходно извршити инспекцију.</p>

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

<p>ПИ-15 Делотворност наплате пореза</p>	<p>Д+ (i) Д (ii) А (iii) А</p>	<p>Иако су процедуре за измиривање пореских обавеза јасне, заостале обавезе по овом основу су обимне. Како процес приватизације буде одмицао, пореске доцње ће се смањивати. Као % укупних прихода, заостале обавезе на крају 2004. и 2005. аге 6.3% and 3.4%. На обим доцњи утиче велики број државних предузећа у процесу приватизације. У складу са законом о приватизацији, пореске власти (и други повериоци) не могу да наплате своја дуговања док се поступак приватизације не оконча. Удео доцњи код неки државних предузећа у процесу приватизације достиже и 50%, али пореске власти не извештавају на јасан начин колика је стопа наплате, као ни преглед доцњи по предузећима која се приватизују. Порески приходи се уплаћују на рачуне које контролише Управа за трезор и сваки порески обвезник може да се идентификује. Трезор свакодневно доставља Пореској управи информације о салду на рачунима, а Пореска управа је задужена за срањивање и утврђивање доцњи. Срањивање пореских процена, наплате, доцњи и трансфера Трезору обавља се на месечном нивоу.</p>	<p>Д+ (i) Д (ii) А (iii) А</p>	<p>Заостале обавезе по основу пореза су високе, али би биле значајно мање када би Пореска управа била у могућности да из својих књига отпише ненаплатива дуговања. Плаћање свих доспелих пореза врши се директно на рачун Управе за трезор. У складу са Изводом добијеном од Управе за трезор, Пореска управа срањује приказана кретања на рачунима јавних прихода са својим пореским рачуноводством. Када је реч о царинама, Управа за трезор свакодневно шаље изводе са рачуна Управе царина. Срањивање података о плаћеним увозним таксама, као и о повраћајима обавља се на месечној основи.</p>
<p>ПИ-16. У којој мери се може предвидети расположивост средстава за преузете обавезе</p>	<p>Ц+ (i) Б (ii) Ц (iii) Ц</p>	<p>Чињеница да расположивост средстава за преузимање обавеза није предвидива представља препреку за извршење буџета. Изгледа да су прерасподеле честе, али се спроводе у складу са важећим правилима и прописима. Готовинске пројекције се припремају на годишњој основи и ажурирају се квартално на основу информација о приливима и одливима готовине. Спроводе се и мере да се буџетски органи "ограниче" у вези са бројем прерасподела. Буџетским корисницима се достављају информације о обимима средстава на тромесечној основи, али ови лимити нису увек поуздани и изазивају кашњења и поремећаје у спровођењу задатака. Неопходне су боље пројекције прихода како би се поузданост побољшала. Одељак 7. члан 41. ЗБС прописује да апропријације могу да се прерасподељују „за одређене расходе до 5%</p>	<p>Ц+ (i) А (ii) Ц (iii) А</p>	<p>Обим средстава за преузимање обавеза за сваког ДББ утврђује се на месечној основи у ФМИС систему (квота). Ове информације су одмах доступне директном буџетском кориснику јер су они повезани са Управом за трезор преко мреже. Уколико је потребно, квота може да се коригује уз сагласност Сектора за извршење буџета путем подношења електронског захтева. У складу са дефинисаним лимитима, ДББ могу да планирају распоред трансфера и о томе обавештавају своје индиректне буџетске кориснике. Органима се достављају поуздане информације за месец или два месеца унапред Корекција буџетских апропријација (ребаланс буџета) врши се у складу са Законом о буџетском систему по истој</p>

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

		апропријације оног расхода који се умањује“, не постоје конкретна ограничења у погледу броја прерасподела које се могу извршити у току године. Нису доступне било какве статистичке информације о учесталости буџетских прерасподела у оквиру лимита од 5% или у складу са одобрењем МФ, али је јасно да су корекције честе.		процедуре која се примењује за усвајање буџета у Народној скупштини.
ПИ-17 Евидентирање стања готовинских средстава, дуга и гаранција и управљање.	Б (i) Б (ii) Б (iii) Б	Сматра се да је квалитет и учесталост евидентирања и сравњивања дуга прилично висок, а да су евиденције дуга целовите. Евиденције о унутрашњем и спољном дугу се ажурирају и сравњују на кварталној основи. Подаци о стању дуга се објављују у месечном Билтену. Сматра се да су расположиви подаци о дугу веома квалитетни и целовити. Обрачунавање и консолидација готовинских салда за око 9.000 буџетских корисника са подрачунима у УЈП обављају се свакодневно. Неке од ООСО, укључујући и РЗЗО, не врше плаћања преко система УЈП и сами сравњују своје готовинске билансе (укључујући и рачуне 28 филијала) у вези са кварталним и годишњим извештавањем МФ. МФ одобрава уговарање зајмова централног нивоа државе и издавање гаранција, које се дају у оквиру лимита за укупан износ дуга и/или гаранција који је утврђен буџетом. ЗБС садржи опште смернице за издавање државних гаранција, док су детаљнији критеријуми прописани у Закону о јавном дугу.	А (i) А (ii) А (iii) Б	Управа за јавни дуг поседује комплетну евиденцију о унутрашњем и спољном дугу. Евиденције се ажурирају и сравњују на месечној основи. Евидентирање и управљање готовинским средствима врши се свакодневно у Управи за трезор преко КРТ-а и ФМИС-а. Управа за трезор је развила нови софтверски ситем, ЈАФИН, чиме је комплетиран прелазак на Консолидовани рачун трезора, а који омогућује дневно израчунавање готовинског стања на сваком рачуну у оквиру КРТ-а и аутоматску консолидацију тих рачуна, укључујући и рачуне ООСО (РЗЗО, ПИО и НСЗ), рачуне под контролом Владе и рачуне локалне самоуправе. ЈАФИН омогућује праћење свих рачуна у реалном времену. Закон предвиђа да је искључиво министар финансија овлашћен да уговара задуживање у име Владе и за рачун Републике и закључује уговоре о кредиту, односно емитује државне хартије од вредности. У изузетним околностима, закључивање уговора о кредиту, односно за емисију државних хартија од вредности, министар финансија може решењем овластити постављено лице у министарству надлежном за послове финансија. Народна скупштина Републике Србије одлучује о задуживању Републике путем узимања дугорочних кредита, задуживању за финансирање инвестиционих пројеката, о давању гаранција и контрагаранција, као и о непосредном преузимању обавезе у својству дужника по основу дате гаранције.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

				Влада Републике Србије одлучује о емитовању дугорочних државних хартија од вредности. Дугорочним кредитима, односно дугорочним државним хартијама од вредности сматрају се кредити, односно државне хартије од вредности чији се период отплате протеже и на наредне буџетске године. Министар надлежан за послове финансија одлучује о узимању краткорочних кредита за финансирање буџетског дефицита, дефицита текуће ликвидности и за рефинансирање јавног дуга, као и о емитовању краткорочних државних хартија од вредности.
ПИ-18. Ефикасност контроле обраде личних примања	Ц+ (i) Б (ii) Б (iii) Б (iv) Ц	<p>Иако се спроводе адекватни системи контролисања зарада кроз упоређивање са базом података о запосленима, пошто не постоји довољно опсежан обухват ревизије, није обезбеђен интегритет података. Централно савњивање између података о зарадама и података о запосленима тренутно се спроводи за око 170 ДБК. Основне и средње школе ће бити обухваћене почетко 2007. а војска и полиција крајем те године. Изгледа да се подаци о обради зарада адекватно документују и проверавају.</p> <p>Кадровске службе буџетских корисника су задужене да информишу Министарство о државној управи и локалној самоуправи о кадровским променама и за подношење платних листића својим ресорним министарствима. Кадровски подаци треба да се ажурирају сваког месеца, мада се повремено врше и ретроактивне корекције.</p> <p>Овлашћење и основа за уношење измена у кадровске евиденције су јасни. Од 1. јануара 2006. обраду зарада врши директно Управа за трезор.</p> <p>Интерна ревизија је спровела ревизије обраде зарада у склопу већине својих ревизија (15 у 2004. и 2005.). Међутим, пошто интерна ревизија има ограничен обухват, ово су биле само парцијалне ревизије.</p>	Ц+ (i) Б (ii) А (iii) А (iv) Ц	<p>Сви органи државне управе су интегрисани у систем извршења буџета и све зараде запослених у државној управи се исплаћују преко Управе за трезор. Базе података о запосленима у свим организацијама за које обрачун примања обавља Управа за трезор се темеље на тачној документацији коју су доставили сектори за људске ресурсе тих организација. Базе података су такође директно повезане са успостављањем система зарада појединаца и примања за запослене у организацијама. У Управи за трезор је у току процес преузимања базе података о запосленима оних организација које још увек нису укључене у систем обраде личних примања који је под надлежношћу поменутог органа (изузев Министарства одбране, Министарства унутрашњих послова и Безбедносно-информативне агенције за које обраду личних примања – унос података у систем за извршење буџета врши Управа за трезор. Управа за трезор је преузела обраду личних примања и исплату зарада за основно и средњошколско образовање</p> <p>Све неопходне измене у бази података се врше благовремено и на месечном нивоу, на основу тачне документације. Припрема за следећи месечну обраду личних примања подразумева и поређење измена које се уносе са радним листама за дати месец</p>

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

				<p>Овлашћења запослених у Сектору који су одговорни за обраду личних примања су утврђена процедурама које се односе на ниво права приступа подацима. Ажурирање параметара система се врши на нивоу администратора (на основу процеса провере који је установила Влада).</p> <p>Током 2009. године, Државна ревизорска институција је у 14 државних органа извршила ревизију пословања у 2008. години. У налазима Институције, који се односе на органе у којима је извршена ревизија, конкретно у делу који се односи на обраду личних примања и исплате зарада, није било примедби. Наведено је да се овлашћења за зараде и надокнаде врше у складу са позитивним законским прописима.</p>
<p>ПИ-19 Конкуренција, вредност новца и контроле у поступку набавке</p>	<p>Ц+ (i) Б (ii) Ц (iii) Ц</p>	<p>Управљање у области јавних набавки трпи због неефикасности која произилази из неадекватног спровођења механизма јавног надметања, због непостојања јасног објашњења због чега се користе мање конкурентне методе јавне набавке и због неадекватног механизма за подношење жалби.</p> <p>Иако је више од половине набавки спроведено у форми отвореног поступка, образложење због чега се користе мање конкурентне методе јавне набавке и зашто не постоји адекватнији механизам за подношење жалби није задовољавајуће. Расположиви подаци о додели уговора показују да је 69% уговора преко одређеног прага додељено на основу отвореног поступка, али подаци можда нису прецизни.</p> <p>Правни оквир је двосмислен у делу одређивања за отворени или затворени поступак или за поступак са погађањем. Недостаје добро објашњење због чега се користе мање конкурентне методе.</p> <p>Постоји процес за подношење и решавање жалби, али он је лоше осмишљен и не функционише тако да се жалбе</p>	<p>Б (i) А (ii) Б (iii) Ц</p>	<p>Србија је у децембру 2008. усвојила нови Закон о јавним набавкама док је пратећа регулатива усвојена у јулу 2009. Закон је донео неколико новина, као што су сертификација професионалних службеника за јавну набавку, увођење електронске набавке и успостављање електронског портала за јавне набавке, увођење антикорупцијске клаузуле и институционалну независност органа за јавне набавке, пре свега Управе за јавне набавке и Комисије за заштиту права у питањима јавних набавки. Ипак, и у новој регулативи постоје одређени недостаци, као што је дефинисање државних органа, опсег за изузетке и изузимање уговора као и услови за спровођење рестриктивног поступка.</p> <p>Србија мора да обезбеди пуну примену Закона.</p> <p>Нови закон је довео до тога да се у 2009. години повећа проценат набавки реализованих путем јавног позива отворени и рестриктивни поступак) у односу на 2007. и 2008. годину.</p> <p>Одредбе новог Закона о јавним набавкама које се односе на поступак подношења жалби нису још увек спроведене, а</p>

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

		благовремено решавају.		Народна скупштина у јулу 2009. није ратификовала формирање нове Жалбена комисије. Процес за подношење и решавање жалби везано за поступак набавки постоји, али је лоше конципиран, налази се у Управи за јавне набавке, а не функционише на начин којим би се обезбедило правовремено решавање жалби.
ПИ-20. Ефикасност интерних контрола за расходе који се не односе на зараде	Ц (i) Ц (ii) Ц (iii) Ц	У складу са одредбама ЗБС, финансијске контроле плаћања се спроводе али недостају одговарајуће процедуре и праксе за уношење и текуће праћење великих уговорних обавеза. Директни буџетски корисници су дужни да успоставе „финансијске службе“ које припремају и извршавају буџет. У неким случајевима ДБК именују контролоре који су независни од финансијских служби и спроводе претходне провере законитости појединачних обавеза и плаћања. У другим случајевима, законитост се обезбеђује кроз дупло потписивање од стране руководиоца ДБК и руководиоца финансијске службе. Постојање обимних доцњи указује на то да су контроле само делимично делотворне и да не успевају да ограниче преузимање обавеза на износ расположивих средстава. Руководиоци финансијских служби су упознати са основним прописима МФ и интерним процедурама за одовравање преузимања обавеза и плаћања. И док су претходне контроле за чак и мале трансакције јасно регулисане и спроводе се рутински, не постоје писане процедуре и адекватне праксе за одобравање и праћење спровођења уговора. Док се за велике трансакције правила поштују, проблем су поједностављене процедуре у неоправданим случајевима.	Ц+ (i) А (ii) Ц (iii) Б	Информациони систем за управљање финансијама (ФМИС) подржава све фазе финансијског тока - буџетирање, преузимање обавеза и исплату средстава. Обавезе се не могу преузети уколико апропријација средстава није дефинисана у складу са годишњим Законом о буџету, нити се могу унети у систем уколико за те обавезе средства нису додељена и исправно евидентирана у ФМИС систему. У складу са Правилником о финансијском управљању и контроли (ФУК), Стратегијом развоја интерних финансијских контрола у јавном сектору и Годишњим извештајем о финансијском управљању и контроли корисника јавних средстава, 69 годишњих извештаја о финансијском управљању и контроли за 2009. годину показују да су 23 корисника јавних средстава именовала руководиоце за финансијско управљање и контролу, од чега је 11 основало радну групу за ФУК. У годишњим извештајима се наводе интерна акта којима се дефинишу правила и процедуре у области вршења интерних контрола у рачуноводству, финансијама, јавним набавкама и управљању ризицима. У складу са годишњим ФУК извештајима, 2009. године 44 корисника јавних средстава, који обухватају око 32% потрошње су успоставила интерне контроле пословних процеса укључујући и оне којим би се покрили најважнији ризици. Успостављене интерне контроле имају за циљ да обезбеде висок ниво поштовања процедура.
ПИ-21.	Ц+	МФ је успоставило Јединицу за интерну ревизију у оквиру	Б	Интерна ревизија се спроводи у складу са међународним

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

Ефикасност интерне ревизије	(i) Ц (ii) Ц (iii) А	<p>Сектора за буџетску инспекцију и ревизију, али она има јако ограничене кадровске капацитете како би могла да врши ревизију финансијског управљања и система контроле код буџетских корисника. Поступање након ревизије је било брзо.</p> <p>Уложени су велики напори у развој методолошких смерница и у обуку запослених. Сматра се да је интерна ревизија функционална, бар када је реч о најважнијим државним органима. Методологија интерне ревизије у складу је са релевантним међународним стандардима (ИСПИА), али још не обухвата све области ревизије. Изгледа да запослени у Јединици проводе бар пола свог радног времена на системска питања.</p> <p>У прве две године, након ревизије није се одлагало са поступањем и накнадне активности су биле свеобухватне.</p> <p>Кадровски капацитети и Јединице за интерну ревизију и Сектора за буџетску инспекцију изузетно су ограничени.</p> <p>У 2004. и 2005, Јединица је спровела 15 ревизија и дала око 300 препорука. Извештај ревизије се подноси органу у ком је спроведена ревизија и он се заједнички разматра, али Државна ревизорска институција није формирана, а Јединица за интерну ревизију у МФ мора да повећа број запослених. Руководиоци у целој државној управи морају боље да се упознају о улози интерне ревизије.</p>	(i) Б (ii) Б (iii) Б	<p>стандардима интерне ревизије и прописима којима се регулише област интерне ревизије у Републици Србији. Интерна ревизија је установљена и врши се код директних корисника буџетских средстава и организација за обавезно социјалног осигурања за које се издваја знатан део буџета.. Наведени системи подлежу контроли интерне ревизије. Методологија интерне ревизије се темељи на релевантним међународним стандардима (ISPPIA).</p> <p>Обавезу спровођења интерне ревизије има 18 директних корисника буџетских средстава на нивоу Републике. Од тога, интерну ревизију је извршило 14 директних буџетских корисника и 3 организације за обавезно социјално осигурање које обухвата 75% расхода.</p> <p>Директни буџетски корисници редовно припремају извештаје о интерној ревизији и да их достављају органима у којима је вршена ревизија. Ови извештаји се, на захтев, достављају Државној ревизорској институцији. Годишњи извештаји о раду интерне ревизије се достављају Централној јединици за хармонизацију при Министарству финансија.</p> <p>Интерни ревизори су дали 1.632 препоруке за унапређење пословања и смањење утврђених ризика на прихватљив ниво. Од тога, спроведено је 1.303 препоруке (у складу са усвојеним акционим планом у ком су дефинисани рокови за сваку препоруку). Према Годишњем плану о статусу система интерних финансијских контрола у јавном сектору у Републици Србији, спроведено је 79% препорука које су дали интерни ревизори у складу са годишњим планом.</p>
Ц(iii) Рачуноводство, евидентирање и извештавање				
ПИ- 22 Благовремено и уредно сравњавање	Б+ (i) А (ii) Б	Банковни рачуни министарстава и других ДБК се свакодневно сравњују и празне, док рачуни ИБК (као што су основне школе и домови здравља) нису део тог процеса, те је могуће да на њима има пасивних средстава. Привремени рачуни и рачуни за аконтације се празне бар	А (i) А (ii) А	Управа за трезор, на дневној основи, врши сравњавање стања готовине директних буџетских корисника (ДБК) на банковним рачунима у односу на евиденцију о трансакцијама које се врше преко њеног платног система. Привремени рачуни више не постоје. Аконтације за

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

рачуна		једном годишње. Управа за јавна плаћања (УЈП) која је 1. августа 2005. спојена са Сектором за трезор, дневно сравњује готовинске билансе на рачунима ДБК са евиденцијама о трансакцијама које се воде у њеним системима за плаћање и рачуноводство.		трошкове службеног пута морају бити усаглашене кроз извештај о коришћењу у року од 48 сати по завршетку путовања, а неискоришћена средства морају бити враћена.
ПИ-23. Доступност информација о средствима које органи примају	Б	Информације о готовинским средствима која примају државни органи дају се на увид барем на годишњој основи. Системи за рачуноводство и трансакције које одржава УЈП и Сектор за трезор пружају поуздане информације о готовинским средствима која примају државни органи и здравствене институције. Институције не примају средства у натури. На основу расположивих информација није јасно у којој мери се извештаји припремају и користе.	А	Информације о распоређеним средствима која треба пренети и ставити на располагање се генеришу у оквиру ФМИС система. Постоје две категорије корисника буџетских средстава: директни и индиректни. Директни корисници буџетских средстава су електронским путем укључени у интегрисани информациони систем и имају приступ информацијама о приходима у реалном времену. Индиректни корисници буџетских средстава имају своје трансакционе рачуне на које се врше преноси од стране различитих нивоа власти. Планирана намена пренетих средстава је у складу са финансијским плановима надлежних директних буџетских корисника. Подаци се уносе у финансијске извештаје који се припремају на годишњем нивоу, али и у кварталне извештаје.
ПИ 24. Квалитет и правовременост извештавања у току буџетске године	Б+ (i) Б (ii) А (iii) Б	ДБК подносе Министарству финансија месечне и кварталне извештаје о извршењу буџета у складу са контним планом. Упоредивање се првобитним буџетским планом је могуће за главне ставке, уз помоћ података и билтена МФ, али је потребно прерачунавање појединих ставки. Расходи се евидентирају и у фази преузимања обавеза и у фази плаћања и истовремено се подносе Управи за трезор. Управа за трезор припрема месечне и кварталне сумарне извештаје где се расходи приказују по економској класификацији. Извештаји о готовинским токовима и месечним приходима се припремају из рачуноводственог система Трезора и обично се израђују у року од 4 недеља од	А (i) А (ii) А (iii) А	Закон о буџетском систему и Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем прописују јединствену класификацију података укључујући организациону, економску, функционалну и програмску класификацију, као и класификацију расхода и издатака према извору финансирања. Наведено омогућава припрему буџета и финансијских извештаја по истом основу и на тај начин се обезбеђује њихова упоредивост. За сваки ток финансијских средстава, ФМИС покрива фазе припреме, преузимања обавеза и исплате средстава. Управа за трезор припрема дневне извештаје о приходима и расходима, месечни упоредни преглед извршења буџета у односу на план, кварталне извештаје о оствареним

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

		<p>краја претходног месеца.</p> <p>Врши се спровођење новог плантог оквира, генерално усклађеног са методологијом GFSM 2001. Иако не постоји адекватан независан механизам за проверу података, не постоје друге индикације које доводе у питање тачност рачунодства када се пореде извештаји који се припремају у току године са годишњим финансијским извештајима. Билтен садржи објашњење методологије која се користи. Али, тиме се не решава питање укупне доследности.</p>		<p>приходима и расходима, као и планиране приходе и расходе.</p> <p>Индијектни корисници буџетских средстава припремају нацрт кварталних периодичних извештаја о извршењу буџета и достављају их надлежним директним корисницима у року од 10 дана од дана истека квартала, за планирање и у сврхе контроле извршења буџета.</p> <p>Нема значајнијих пропуста када је у питању тачност података.</p>
<p>PI-25. Quality and timeliness of annual financial statements.</p>	<p>Д</p> <p>(i)није примењиво</p> <p>(ii) није примењиво</p> <p>(iii) није примењиво</p>	<p>Консолидовани годишњи финансијски извештаји за фискалне године 2002, 2003, 2004 и 2005 нису поднети Народној скупштини на одобрење</p> <p>Подаци о трансакцијама у периоду 2002-2005 се лако могу добити од УЈП. МФ је на време израдио финансијске извештаје за ове године.</p> <p>Консолидовани годишњи финансијски извештаји нису поднети Народној скупштини. ЗБС предвиђа да је рок за подношење консолидованог завршног рачуна Скупштини 1. јун наредне фискалне године, што значи да се ове одредбе ЗБС нису поштовале у 4 протекле фискалне године. Пошто Народна скупштина није на време реаговала, извештаји нису подвргнути ревизији и није формиран Савет ДРИ.</p>	<p>А</p> <p>(i) А</p> <p>(ii) А</p> <p>(iii) А</p>	<p>Финансијски извештаји су целовити и свеобухватни и укључују информације о приходима и расходима, финансијској имовини и обавезама, као и биланс стања.</p> <p>Закон о буџетском систему дефинише календар подношења финансијских извештаја буџетских корисника. Предлог закона о завршном рачуну за 2009. годину је поднет у прописаном року, до 20. јуна 2010. Предлог закона о завршном рачуну за 2008. годину је такође поднет у прописаном року и био је, по први пут, предмет ревизије од стране Државне ревизорске институције.</p> <p>Финансијски извештаји се припремају на готовинској основи у складу са међународним рачуноводственим стандардима јавног сектора (ИПСАС).</p>
Ц(iv) Екстерни надзор и ревизија				
<p>PI-26. Scope, nature and follow-up of external audit.</p>	<p>Д</p> <p>(i)n/s</p> <p>(ii)n/s</p> <p>(iii)n/s</p>	<p>Екстерни, независан ревизор тек треба да постане стварност. Скупштина је усвојила Закон о ДРИ у новембру 2005. али од тада нису донете било какве одлуке о именовану ревизора или успостављању ове институције. Пододбор Одбора за финансија Скупштине је био одговоран да спроведе припреме за формирање Државне ревизорске институције.</p>	<p>Ц</p> <p>(i) Ц</p> <p>(ii)Ц</p> <p>(iii) С</p>	<p>Ревизија рачуна за 2008. која је спроведена 2009. године је прва ревизија од формирања ДРИ. Ревизијом су обухваћени расходи органа централног нивоа власти који чине минимум 50% укупних издатака за 2008. годину. Извршена је ревизија извршења буџета Републике Србије, као и пословања НБС Ревизијом је обухваћено и 14 ентитета, али се они само делимично односе на питања високог ризика, и ова оцена је</p>

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

	<p>Већ неколико година се очекује финализација уставног и правног оквира за успостављање ДРИ, а такву препоруку садржао је и документ „Оцена финансијске одговорности земље“ за 2002. Скупштина и Влада примале су савете и подршку од бројних мултилатералних и билатералних донатора у процесу концептуализације формирања ДРИ.</p> <p>18. маја 2005. Мисија ОЕБС-а у СЦГ организовала је семинар на ком је представљен и разматран предлог закона. 14. новембра 2005. Закон је формално усвојен у Скупштини, али није постављен ни један формални руководећи орган ДРИ, Савет који чине председник, подпредседник и три члана.</p>	<p>изнета као саставни део завршног рачуна. Током припреме извештаја и приликом изражавања модификованог ревизорског мишљења услед ограниченог обима ревизије, коришћен је међународни ревизорски стандард ИСА 701. Стандарди нису преведени и објављени у „Службеном гласнику“, као што је предвиђено Законом о Државној ревизорској институцији. Међутим, треба напоменути да су примењени IFAC ревизорски стандарди јер су исти релевантни за Србију. Државна ревизорска институција је постала чланица Међународне организације врховних ревизорских институција/ INTOSAI у 2008. години и Европске организације врховних ревизорских институција/ EUROSI у 2009</p> <p>Министарство финансија је 15. јуна 2009. године доставило ревизору финансијске извештаје као део завршног рачуна. Извештај је припреман 8 месеци, а Државна ревизорска институција га је доставила Скупштини 27. новембра 2009. године. Извештај је достављен Скупштини, али није разматран на редовној седници. О извештају се расправљало када су народни посланици тражили мишљење ревизора, премијера, министра финансија и министра просвете</p> <p>Извештај ревизора је указао на неправилности у погледу чињеница које су утврђене у функционисању: рачуноводственог система, интерних контрола и интерне ревизије, усклађености потраживања, управљања ликвидним средствима и обавезама, усаглашавање регистра у ком се евидентирају донације, јавни дуг, вођење ванбилансних евиденција и везано за друга питања објашњена у оценама. Примедбе које је изнела ДРИ су у складу са ISA 701. На ова питања, корисници су доставили формалне коментаре у којима су објашњени узроци одређених неправилности, као и настојања да се оне исправе у делу који се односи на интерну ревизију, систем главне књиге трезора, евиденцију</p>
--	---	--

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

				јавног дуга итд, међутим нема доказа о томе да су наведене мере спроведене у складу са мишљењем о утврђеним неправилностима.
ПИ-27. Разматрање годишњег закона о буџету од стране законодавне власти	Ц+ (i) Ц (ii) Б (iii) Б (iv) Б	<p>Буџетски календар и процедуре дају Скупштини довољно времена за опсежну расправу о буџету, али буџет не садржи детаљне процене извора прихода или средњорочни оквир на ком ће се такве расправе базирати.</p> <p>Народна скупштина разматра предлог буџета тако што проверава фискалне политике и агрегате за наредну годину, као и детаљне процене расхода.</p> <p>Основне процедуре за контролу буџета од стране законодавне власти прецизиране су у ЗБС, Меморандуму о буџету и самом буџету и у великој мери се поштују. Према ЗБС, Скупштина има на располагању месец и по дана (од 1. новембра до 15. децембра).</p> <p>Постоје јасна правила за измене буџета у току године од стране извршне власти, која се обично поштују.</p> <p>Део буџета са приходима се приказује на веома агрегираном нивоу.</p> <p>Иако Меморандум о буџету садржи одређене агрегатне процене за наредне три фискалне године, оне се не налазе у самом буџету и не приказују се по економској или организационој класификацији.</p>	Ц+ (i) Б (ii) Б (iii) Ц (iv) Б	<p>Закон о буџетском систему дефинише процедуре за усвајање буџета и измена у току године. Законска процедура предвиђа да се, заједно са буџетом за одређену фискалну годину, Скупштини такође доставља (али га она не разматра) и Меморандум о средњорочној економској и фискалној политици и финансијски планови организација за обавезно социјално осигурање како би их Скупштина (због значајних средстава која се за њих издвајају путем трансфера) оценила у односу на буџет органа централног нивоа власти. У Меморандуму се даје преглед структурних реформи које се планирају за наредне три године, као и секторски приоритети. Меморандум садржи агрегатне податке који су веома значајни за дефинисање прихода и расхода у наредној години, а који су детаљно објашњени у буџету и као такви презентовани Скупштини. У посебном делу буџета, расходи за годину за коју се буџет усваја су детаљно приказани, у складу са економском класификацијом и за сваког корисника појединачно. Приходи и примања, расходи и издаци су детаљно приказани у општем делу буџета.</p> <p>Процедуре за усвајање буџета, меморандума о буџету и планова организација за обавезно социјално осигурање су јасно дефинисане и поштују се. Међутим, не постоје специјализована тела која би их разматрала, нити процедуре којима се дефинишу преговори као интерни инструмент који би служио као логистика оваквом уређењу. Скупштина има на располагању период од 1,5 месец (45 дана) да размотри буџет. Влада доставља Скупштини предлог буџета, заједно са меморандумом и финансијским плановима организација за обавезно социјално осигурање, најкасније до 1. новембра текуће године за наредну годину, а Скупштина усваја закон најкасније до 15. децембра У</p>

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

				<p>међувремену, предлог буџета се разматра у бројним скупштинским телима. Међутим, у последње време пракса је била да је овај рок био краћи од 30 дана.</p> <p>Постоје јасна правила када су у питању промене буџета које врше надлежни извршни органи и она су дефинисана чланом 61. ЗБС. Јасно су дефинисани и износи и природа промена у апропријацијама, али тако да омогућавају значајне административне прерасподеле.</p>
<p>ПИ-28. Разматрање извештаја екстерног ревизора од стране законодавне власти</p>	<p>Д</p> <p>(i) није примењиво</p> <p>(ii) није примењиво</p> <p>(iii) није примењиво</p>	<p>У последњих неколико година није извршена екстерна ревизија финансијских извештаја државе.</p> <p>Поред тога што је допринела успостављању правног оквира за формирање ДРИ, Скупштина је и расписала тендер за вршење ревизије for the establishment of an SAI, the консолидованих рачуна за 2002, 2003 и 2004. Упркос чињеници да ЗБС предвиђа могућност да се за ревизију државних рачуна ангажује независна ревизорска кућа, то је први пут иницирано тек 2005. године. Тендер за екстерну ревизију државних рачуна за 2002. и 2003. МФ је расписало 8. фебруара 2005. Одабир је требало да спроведе Народна скупштина, на основу препорука радне групе који је именовано Одбор за финансије 13. септембра 2005.</p> <p>7. фебруара 2006. године, Одбор за финансије одобрио је препоруку своје радне групе да секретар Скупштине распише тендер за ревизију консолидованих рачуна за 2002-2004. Тендер за ревизију рачуна за 2005 још увек није расписан.</p>	<p>Д+</p> <p>(i) Б</p> <p>(ii) Д</p> <p>(iii) Д</p>	<p>ДРИ је до сада издала само један ревизорски извештај. Процедуре су утврђене Законом о Државној ревизорској институцији. Закон не дефинише рок за разматрање извештаја од стране надлежног законодавног органа. Закон о Државној ревизорској институцији предвиђа да извештај најпре треба да буде предмет разматрања надлежног Одбора за финансије.</p> <p>У случају модификованог ревизорског мишљења, као што је био случај 2008. године, Одбор није разматрао завршни рачун заједно са извештајем ревизора на начин прописан Законом, већ је требало да захтева да се да позитивно или негативно мишљење. Формално, Скупштина је разматрала извештај, без обзира на начин ове контроле, у року од 6 месеци од дана подношења извештаја Скупштини од стране екстерног ревизора.</p> <p>Расправа је одржана 25. марта 2010. године на дан када се одговарало на питања посланика везано за тему: "Финансијски ефекти, извршење и контрола буџета Републике Србија за 2008. годину", на предлог посланичке групе За европску Србију. Извештај је разматран у присуству генералног државног ревизора и његових сарадника, премијера, министра финансија и министра просвете, у циљу информисања јавности у вези са садржајем извештаја ревизора и узрока утврђених неправилности. Међутим, мере и конкретан завршни рачун буџета Републике за 2008. годину нису разматрани. Велики број</p>

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

				<p>посланика је постављао питања.</p> <p>Према важећим прописима, законодавна власт треба да спроведе детаљну истрагу најзначајнијих налаза, укључујући и надлежне запослене у органима у којима се врши ревизија. Прописано је да, уколико ревизор на основу ревизије утврди да ентитет грубо крши добре пословне обичаје (нпр. неотклањање неправилности које је утврдио ревизор), Генерални ревизор подноси захтев Скупштини за разрешење дужности надлежног лица (када су у питању директни корисници буџетских средстава, министре бира Скупштина). Законодавна власт није спроводила детаљну истрагу, нити је ревизор поднео захтев Скупштини за разрешење било ког надлежног лица.</p> <p>Сходно важећим прописима, законодавна власт може да предложи мере, које надлежни извршни органи треба да спроведу, у складу са постојећим доказима. Последњи извештај ревизора не садржи препоруке за законодавну власт по којима она треба да поступи.</p>
Д-1 Предвидивост директне буџетске подршке	Д (i)n/s (ii)n/s	У последњих неколико година само је Светска банка дала буџетску подршку Србији у форми операција структурног усклађивања. Због многих проблема да се на време испуне сви услови, у протекле три године није било могуће да се дају поуздане процене кварталних исплата пре почетка фискалне године. Буџетска подршка била је испод пројекција за више од 15%.	А (i) А (ii) А	Директна буџетска подршка током последње три године је први пут исплаћена крајем децембра 2009. године у оквиру програма Европске комисије под називом „Буџетска подршка Србији из средстава компоненте ИПА фондова - Помоћ у транзицији и изградња институција за 2009.” У питању је прва транша од 50 милиона од укупно 100 милиона евра (друга и уједно последња транша се очекује у септембру 2010. године, иако би се, према Финансијском споразуму, могла пролонгирати до јуна 2011. године) која је понуђена као одговор на економску кризу са којом је суочена Влада Србије, као и у сврху даљег усклађивања ускладу са Париз/ Акра споразумом. Финансирање из ИПА фондова (Инструмент за претприступну помоћ) смањено је за одговарајући износ.

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

<p>Д-2 Финансијски подаци које достављају донатори за потребе припреме буџета и извештавања о пројектима и програмима</p>	<p>Д+ (i) Ц (ii) Д</p>	<p>Бар половина донатора даје целовите буџетске процене за будућу фискалну годину три месеца пре њеног почетка. За мање од 50% пројеката који се финансирају из иностраних извора донатори достављају кварталне извештаје о исплатама у року од 2 месеца од краја квартала.</p> <p>Веб сајт ISDACON садржи преглед исплаћених и распоређених средстава по донаторима и по пројектима..</p> <p>ISDACON је формално успостављен као мрежа јединица за међународну сарадњу чији је задатак да на проактиван начин програмира, координира, управља и прати међународну помоћ.</p> <p>Намена коју ISDACON има је да помогне прикупљање и размену података у оквиру Владе РС. Очекује се да ова мрежа олакша креирање политике са аспекта међународне помоћи и да промовише проактивно планирање како би се обезбедило да је дата помоћ комплементарна са процесом буџетског планирања и реформским активностима на путу ка ЕУ.</p> <p>Осим тога, необјављени финансијски извештаји за 2004. и 2005. садрже буџет и извршење за све зајмове и за најмање 50% донација.</p> <p>На основу неревидираних финансијских извештаја и поређећи извршење буџета са првобитним планом, може се рећи да барем половина донатора доставља целовите буџетске процене за наредну фискалну годину, бар три месеца пре њеног почетка.</p> <p>Процена је да за мање од 50% пројеката који се финансирају из иностраних извора донатори достављају кварталне извештаје о исплатама у року од 2 месеца од краја квартала.</p>	<p>Д (i) Д (ii) Д</p>	<p>Што се тиче подношења буџетских процена за пројекте финансиране од стране донатора, барем половина донатора даје информације и процене о исплатама помоћи за наредну фискалну годину. Међутим, ниједна од датих информација није у складу прописаном класификацијом буџета, већ је више на нивоу укупног пројекта / програма. Осим тога, информације се такође достављају исувише касно у току фискалне године, тако да оне не могу да се узимају у обзир током дефинисања обима средстава у складу са буџетским календаром. Процентуално, помоћ од страних донатора у 2009. години износи: ЕК - 66%, УСАИД - 10,7%, Немачка - 4,5%, Шведска - 4% и Норвешка - 2,6%</p> <p>Учесталост и обухват извештавања од стране донатора о реалним токовима средстава у оквиру подршке у виду пројеката.</p> <p>Информације о стварним токовима помоћи се не достављају квартално, већ годишње, и односе се на исплате из претходне године. Готово сви донатори извештавају о стварним токовима средстава помоћи.</p>
---	--------------------------------	---	-------------------------------	--

Република Србија ПЕФА Оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама 2010.

<p>Д-3 Део помоћи којим се управља у складу са националним процедурама</p>	<p>Д</p>	<p>Због неповерења у фидуцијарни систем у Србији, донатори генерално не користе националне процедуре које важе у Србији.</p>	<p>Д</p>	<p>Због специфичних донаторских правила и захтева везаних за пружање помоћи (као што су случајеви помоћи где се прецизира земља из које треба да се набављају роба и услуге), у највећем броју случајева донатори не користе националне процедуре. Међутим, треба напоменути да је током година приметан напредак у коришћењу националних процедура и система у овој области. У 2008. години, само 6% од укупног броја исплаћене помоћи је реализовано кроз Управу за трезор, како је наведено у ревизији завршног рачуна буџета коју је извршила ДРИ. С обзиром да је Буџетска подршка исплаћена крајем децембра 2009. године, исправно је да се ова исплата рачуна у оквиру буџета за 2010. годину. Тада добијених 50 милиона евра, а затим, уз још 50 милиона евра који се очекују у септембру 2010. године, треба значајно да повећају део помоћи у 2010. години којом се управља путем националних система.</p>
--	----------	--	----------	--

Анекс 2: Састанци

21.6. 2010.

Време	Институција	Адреса
10:00	Пореска управа - Радмила Југовић, заменик директора	Саве Машковића 3-5 канцеларија 106
13:00	Управа царина – Гатић Дубравка, заменик директора	Бул. Зорана Ђинђића 155а V спрат

22.6. 2010.

Време	Институција	Адреса
10:00	Министарство финансија – Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције – Јелена Ранчић, помоћник министра	Кнеза Милоша 20
12:00	Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање – Славица Зеџ, заменик финансијског директора	Др. Александра Костића 9 III спрат
15:00	Министарство рада и социјалне политике	Немањина 22-24

23.6. 2010.

Време	Институција	Адреса
10:00	Министарство финансија, Сектор за припрему буџета	Кнеза Милоша 20
13:30	Републички завод за здравствено осигурање – Петроније Даговић, директор Економског одељења	Јована Мариновића 2
15:00	Стална конференција градова и општина – Александар Буџић, помоћник генералног секретара за финансије	Македонска 22

24.6. 2010.

Време	Институција	Адреса
?	Национална служба за запошљавање	

9.7. 2010.

Време	Институција	Адреса
09:00	Сектор за извршење буџета	Управа за трезор, II спрат
11:00	Сектор за рачуноводство и извештавање	Управа за трезор, II спрат
13:00	Јавна плаћања и фискална статистика	Управа за трезор, II спрат

12.7. 2010.

Време	Институција	Адреса
09:00	Министарство финансија, Сектор за припрему буџета	Кнеза Милоша 20
11:00	Централна јединица за хармонизацију	Кнеза Милоша 20 канцеларија 218
14:00	Управа за јавни дуг	Управа за трезор, II спрат

13.7. 2010.

Време	Институција	Адреса
09:00	Државна ревизорска институција	Мекензијева 41
11:00	Сектор за обраду зарада	Управа за трезор, II спрат
14:00	Управа царина	Бул. Зорана Ђинђића 155а V спрат

14.7. 2010.

Време	Институција	Адреса
11:00	Привредна комора РС	Ресавска 13-15

Republic of Serbia PEFA Assessment and PFM Performance Report 2010

16.7. 2010.

Време	Институција	Адреса
08:30	Министарство просвете – Бојана Митровић	

19.7. 2010.

Време	Институција	Адреса
	Управа за јавне набавке	Устаничка

20.7. 2010.

Време	Институција	Адреса
09:00	Министарство финансија, Сектор за припрему буџета – Бранислава Лукач	Кнеза Милоша 20
13:00	Министарство финансија – Сектор за ЕУ фондове и развојну помоћ – Гордана Лазаревић	Кнеза Милоша 20

22.7. 2010.

Време	Институција	Адреса
10:00	Министарство финансија – Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције – Јелена Ранчић	Кнеза Милоша 20

23.7.2010.

Време	Институција	Адреса
	Министарство за НИП – Мирјана Чојбашић	Влајковићева10

Анекс 3: Коришћена документа

Устав Републике Србије, 2006

Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС“ бр. 9/2002

Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС“, 2007

Ревидирани меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2010. са пројекцијама за 2011. и 2012, Министарство финансија, Београд, децембар 2009. (и претходни Меморандум)

Порески закони (различити)

Serbia Public Financial Management Assessment, Светска банка, 16. фебруар 2007.

Serbia Doing More with Less Addressing the Fiscal Crisis by Increasing Public Sector Productivity, Светска банка, јун 2009.

Програмски документ за зајам предложен Републици Србији у износу од 70.1 млн ЕУР (100 млн УСД) за програмски развој јавне потрошње, Светска банка, 20. октобар 2009.

Процена фидуцијарног ризика Агенције за осигурање депозита и управљања јавним финансијама у Србији заДФИД, РЕПИМ, јануар 2010.

Republic of Serbia: Report on Observance of Standards and Codes, Fiscal Transparency Module, ММФ, мај 2009.

Serbia: Options for Growth-Enhancing Tax Reform, ММФ, март 2010.

2008 Governance Overview For Serbia, ЕК, 2008.

Serbia Operational Assessment Draft Report, ЕК, мај 2009.

Serbia 2009 Progress Report, ЕК, октобар 2009.

Међународни компаративни правни водич за: јавне набавке, Global Legal Group 2009.

Serbia Public Service Assessment, SIGMA, мај 2008.

Serbia Policy-Making And Co-Ordination Assessment, SIGMA, мај 2008.

Serbia External Audit Assessment, SIGMA, мај 2008.

Serbia Public Expenditure Management System Assessment, SIGMA, мај 2009.

Serbia Public Internal Financial Control (PIFC) Assessment, SIGMA, мај 2009.

Serbia Public Integrity System Assessment, SIGMA, мај 2009.

Serbia Administrative Legal Framework Assessment, SIGMA, мај 2009.

Резиме резултата ревизије Државне ревизорске институције 2009