



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

**Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију
о приступању Републике Србије Европској унији
за поглавље 32 Финансијски надзор**

Београд, 25. јул 2014. године

1. ПРЕГЛЕД ПРЕГОВАРАЧКЕ ПОЗИЦИЈЕ

Република Србија прихвата правне тековине ЕУ и примењиве стандарде¹ засноване на најбољим међународним праксама које су обухваћене поглављем 32 Финансијски надзор, које су на снази 26. новембра 2013. године, и до тренутка приступања Европској унији биће спремна да обезбеди спровођење правних тековина у оквиру овог поглавља.

Република Србија не тражи трајна изузећа или прелазне периоде за спровођење правних тековина и примењивих стандарда у оквиру овог поглавља.

2. ЗАКОНОДАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

2.1. Интерна финансијска контрола у јавном сектору (у даљем тексту: ИФКЈ)

а) Законодавни оквир

Законодавни оквир за интерну финансијску контролу у Републици Србији (у даљем тексту: ИФКЈ) утемељен је на стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција - Смерницама за интерне контроле у јавном сектору (INTOSAI) и стандардима Међународног оквира професионалне праксе (IPPF) Института интерних ревизора, и базиран је на следећим стратешким документима, законима и подзаконским актима:

- Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије (Стратегија ИФКЈ), која је усвојена у августу 2009. године („Службени гласник Републике Србије“, бр. 61/09), последњи пут измењена и допуњена у марту 2013. године („Службени гласник Републике Србије“, бр. 23/13).
- Закон о буџетском систему („Службени гласник Републике Србије“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка и 108/13).
- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору донет је у децембру 2011. године („Службени гласник Републике Србије“, бр. 99/11), последњи пут измењен и допуњен у децембру 2013. године („Службени гласник Републике Србије“, бр. 106/13) (у даљем тексту: Правилник ФУК).
- Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору донет је у децембру 2011. године („Службени гласник Републике Србије“, бр. 99/11), последњи пут измењен и допуњен у децембру 2013. године („Службени гласник Републике Србије“, бр. 106/13) (у даљем тексту: Правилник ИР).
- Правилник о условима и поступку полагања испита за овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору, донет у јануару 2014. године („Службени гласник Републике Србије“, бр. 9/14).

¹ Наведени у релевантним деловима ове Преговарачке позиције који се односе на Интерну финансијску контролу у јавном сектору и екстерну ревизију.

Стратегија ИФКЈ је документ којим су на националном нивоу прецизирани задаци и активности које треба предузети на успостављању и примени свеобухватног и усклађеног система финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: ФУК) и интерне ревизије (у даљем тексту: ИР) у јавном сектору Републике Србије са крајњим циљем да се обезбеди добро и ефективно финансијско управљање и контрола над јавним средствима.

Важећа Стратегија ИФКЈ покрива период до краја 2014. године, а нова Стратегија, са пратећим акционим планом за период 2014-2019. година, је у припреми и биће усвојена до краја 2014. године.

Закон о буџетском систему представља основни правни акт који дефинише: 1) ИФКЈ, као свеобухватни, јединствени систем за управљање, контролу и ревизију коришћења јавних средстава у Републици Србији који је усклађен са важећим националним прописима и принципима доброг управљања финансијама, 2) Управљачку одговорност, као законску обавезу руководиоца свих нивоа код корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности рада, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе ко их је именовао или им пренео одговорност, 3) ФУК, као систем политика, процедура и активности који успостављају, одржавају и редовно ажурирају руководиоци свих корисника јавних средстава (у даљем тексту: КЈС), чиме се кроз управљање ризицима обезбеђује разумно уверавање да ће се циљеви организације остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин, 4) ИР, као независну функцију, чији је циљ да обезбеди руководиоцима корисника јавних средстава објективну анализу послова које обављају и о начину на који би могли да их побољшају како би организација остварила своје циљеве и побољшала ефективност процедура управљања ризиком, управљање и систем контрола у организацији.

Правилник о ФУК садржи заједничке критеријуме и стандарде за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле од стране корисника јавних средстава, док Правилник за ИР дефинише функцију интерне ревизије, циљ, заједничке критеријуме и стандарде за спровођење интерне ревизије и извештавање.

Правилник о условима и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору утврђује услове и поступак за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору.

Осим реченог, Централна јединица за хармонизацију је 2007. године израдила приручнике за ФУК и ИР који садрже методолошка упутства за јединствено поступање за успостављање система ФУК и поступање ИР, и намењени су руководиоцима и запосленима у јавном сектору.

Министарство финансија Републике Србије потписало је 2007. године Изјаву о намери за успостављање административне сарадње са Генералним директоратом за буџет Европске комисије, чиме је формализована сарадња на јачању система ИФКЈ, са посебним акцентом на развоју ИФКЈ и усклађивање националних стратешких докумената и прописа са INTOSAI и IPPF стандардима.

б) Институционални оквир

Законом о министарствима („Службени гласник Републике Србије“, бр. 44/14), послови државне управе који се односе на хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору поверени су Министарству финансија. Поред тога, Закон о буџетском систему („Службени гласник Републике Србије“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка и 108/13) прописује да послове усклађивања финансијског управљања и контроле и интерне ревизије врши ЦЈХ у Министарству финансија.

Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству финансија, донет 21. октобра 2013. године, додељује функцију ЦЈХ за ФУК и ИР Сектору за интерну контролу и интерну ревизију (у даљем тексту: ЦЈХ) у Министарству финансија.

ЦЈХ је одговорна за координацију процеса успостављања и развоја система ИФКЈ у Републици Србији заснованог на INTOSAI и IPPF стандардима, најбољој пракси, Изјави о намери за успостављање административне сарадње са Генералним директоратом за буџет Европске комисије, у складу са важећим прописима који одређују њен мандат и надлежност.

У практичном смислу, ЦЈХ припрема и предлаже законе и подзаконске акте који се односе на ФУК и ИР, припрема методологије за примену стандарда за ФУК и ИР и даје упутства и смернице корисницима јавних средстава за успостављање и примену ФУК и ИР, организује и спроводи тренинге за руководиоце и запослене код корисника јавних средстава, који су одговорни и укључени у ФУК и ИР и спроводи поступак сертификације интерних ревизора у јавном сектору, предузима активности како би се обезбедио квалитет система за ФУК и ИР корисника јавних средстава, сарађује са Европском комисијом и другим релевантним актерима на развоју ФУК и ИР у складу са најбољим међународним праксама, одржава и ажурира Регистар овлашћених интерних ревизора и припрема Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору за Владу Републике Србије.

Помоћник министра задужен за Централну јединицу за хармонизацију директно одговара министру финансија за напредак и развој ИФКЈ.

Организационо ЦЈХ чине два одсека:

1. Одсек за хармонизацију финансијског управљања и контроле и
2. Одсек за хармонизацију интерне ревизије.

Укупан број радних места у ЦЈХ је тринаест. У ЦЈХ тренутно је запослено дванаест службеника, а једно радно место је упражњено.

До краја 2013 године, ЦЈХ је организовала и одржала обуку о ФУК за 984 полазника из 352 КЈС.

Основну и континуирану практичну обуку за интерне ревизоре похађао је 501 полазник, из 267 корисника јавних средстава.

ЦЈХ је утврдила поступак сертификације интерних ревизора у јавном сектору почев од другог квартала 2011. године, и до сада је сертификат стекло 189 интерних ревизора из 52 КЈС.

Запослени у ЦЈХ су редовни учесници на регионалним конференцијама о ИФКЈ за државе кандидате и потенцијалне кандидате за чланство у ЕУ и учествовали су на другој Конференцији о интерној контроли у јавном сектору у државама чланицама ЕУ. Активни су чланови у мрежи стручњака РЕМРАЛ, која укључује 22 државе из Европе и Централне Азије.

Сарадња је успостављена и са Удружењем интерних ревизора Републике Србије – придруженим чланом Глобалног института интерних ревизора.

Поред додељивања функције ЦЈХ, Закон о буџетском систему такође прописује обавезу руководиоца КЈС (директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање и јавна предузећа основана од стране Републике Србије, односно локалне власти, правна лица основана од стране тих јавних предузећа, правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години, као и јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама) за успостављање система ФУК и функције ИР у њиховим организацијама и извештавање министра финансија о адекватности и ефективности ФУК и ИР.

ФУК је успостављен на следећим нивоима код КЈС:

1. именовањем координатора за ФУК, у 55 КЈС на централном нивоу,
2. именовањем координатора, припремом и одобрењем пословних процеса и стратегије управљања ризицима код 73 КЈС.

Функција ИР успостављена је код 105 КЈС свих нивоа, са укупно 263 интерна ревизора, од чега 67 КЈС на централном нивоу (16 министарстава, 3 фонда обавезног социјалног осигурања и 48 других организација), са 204 интерна ревизора.

Главне препреке у развоју ФУК и ИР јесу недостатак разумевања сврхе и користи од увођења ФУК и ИР од стране руководиоца КЈС у Србији, недостатак стратешког и оперативног планирања за успостављање и развој ФУК, непрепознавање пословних процеса и недостатак писаних процедура. Осим тога, околности које ометају успостављање функције интерне ревизије обухватају слабо планирање, које не почива на процени ризика, сложености послова и обиму средстава којима се управља од стране институције, недостатак образованог кадра, ниске плате, неадекватно систематизоване позиције у односу на обим и сложеност посла, недостатак практичног искуства интерних

ревизора, укључивање ревизора у активности из делокруга система ФУК, које могу бити предмет ревизорског задатка.

Према Консолидованом годишњем извештају о стању ИФКЈ у Републици Србији за 2012. годину, интерни ревизори су дали 2553 препоруке са циљем да се побољшају пословни процеси и да се смање оперативни ризици на прихватљив ниво, од којих је 1669 спроведено од стране руководиоца институција до краја 2013.

2.2 Екстерна ревизија

а) Законодавни оквир

Законодавни оквир за екстерну ревизију/ревизију јавног сектора у Републици Србији заснива се на Лимској декларацији о смерницама за начела ревизије, на Мексичкој декларацији о независности врховних ревизорских институција, Међународним стандардима врховних ревизорских институција (ИССАИ оквир), стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (стандарди ИНТОСАИ), Европским смерницама за примену ИНТОСАИ стандарда и Етичком кодексу ИНТОСАИ за ревизоре у јавном сектору. Тај законодавни састоји се од следећег:

- Закон о Државној ревизорској институцији ("Службени гласник Републике Србије", бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010).

Поред потврђивања статуса и положаја Државне ревизорске институције (ДРИ) као највишег државног органа ревизије, у складу са Уставом Републике Србије, Закон о Државној ревизорској институцији предвиђа да Институција обавља своју ревизиону надлежност у складу са општеприхваћеним начелима и правилима ревизије, и у складу са одабраним међународно прихваћеним стандардима ревизије (наведени у претходном ставу). Такође је предвиђено да ДРИ спроводи: 1) ревизије финансијских извештаја², 2) ревизије правилности пословања³, и 3) ревизије сврсисходности⁴.

Даље, Закон дефинише предмет и делокруг ревизије, као и преглед, испитивање или оцену свих објективних доказа (укључујући финансијске извештаје), адекватност и усклађеност пословања са успостављеним писаним процедурама, и примену домаћих прописа који уређују извршење свих јавних средстава, што је дефинисано Законом о буџетском систему, као и ефективност коришћења јавних средстава. ДРИ има законску обавезу да сваке године врши ревизију буџета Републике Србије, организација обавезног социјалног осигурања, пословања Народне банке Србије (НБС)

² Испитивање докумената, исправа, извештаја и других информација, ради прикупљања довољних, адекватних и поузданих доказа за изражавање мишљења о томе да ли финансијски извештаји субјекта ревизије истинито и објективно приказују његово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима.

³ Испитивање финансијских трансакција и одлука у вези са приходима и расходима, ради утврђивања да ли су предметне трансакције обављене у складу са применљивим законима, другим прописима, датим овлашћењима и за планиране сврхе.

⁴ Испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава, ради стицања довољних, адекватних и поузданих доказа за извештавање да ли су средства од стране субјекта ревизије употребљена у складу са начелима економије, ефикасности и ефективности, као и у складу са планираним циљевима.

које се односи на коришћење јавних средстава, одговарајућег броја јединица локалне самоуправе, одговарајућег броја јавних предузећа и других правних лица, а од 2015. године ДРИ ће спроводити ревизију и одговарајућег броја парламентарних политичких странака на републичком нивоу, у складу са Законом о финансирању политичких активности ("Сл. гласник Републике Србије", бр. 43/2011).

Субјекти ревизије су сви корисници јавних средстава⁵ у Републици Србији, као и друга правна лица повезана са субјектима ревизије.

Ревизије других правних лица, повезаних са субјектима ревизије, ограничене су на њихово пословање и трансакције са субјектима ревизије. ДРИ такође има законску обавезу да изради и усвоји додатне прописе, чиме би се ближе утврдио начин вршења ревизије код ових правних лица.

Народна банка Србије је субјект ревизије ДРИ, за који је ДРИ у обавези да сваке године достави извештај о правилности пословања Народне банке Србије у делу који се односи на коришћење јавних средстава, с обзиром да Закон о буџетском систему предвиђа да девизна средства корисника буџетских средстава Републике, средства организације обавезног социјалног осигурања и средства буџета локалне власти могу да се држе само код Народне банке Србије.

ДРИ такође има законску обавезу да изради и усвоји додатне прописе, чиме би се ближе утврдио начин вршења ревизије код ових правних лица.

б) Институционални оквир

У складу са Уставом Републике Србије ("Службени гласник Републике Србије", бр. 98/2006), Државна ревизорска институција је највиши државни орган за ревизију јавних средстава у Републици Србији, која је самостална у свом раду и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара.

Даље, Закон о Државној ревизорској институцији дефинише ДРИ као највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, статусно као самостални и независни државни орган, који одговара законодавној власти. Закон о ДРИ обезбеђује функционалну и организациону независност ДРИ.

⁵ Директни и индиректни корисници буџетских средстава, организације обавезног социјалног осигурања (Фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање, Национална служба за запошљавање), јавна предузећа, привредна друштва и друга правна лица које је основао директни, односно индиректни корисник јавних средстава, правна лица код којих директни, односно индиректни корисници имају учешће у капиталу, односно у управљању и правна лица која су основала правна лица у којима држава има учешће у капиталу, односно у управљању, буџетски фондови основани посебним законом или подзаконским актом, ради остваривања циља који је предвиђен посебним републичким, односно домаћим прописом или међународним споразумима, бесповратна давања или гаранције, субјекти који се баве прихватањем, чувањем, издавањем и коришћењем јавних резерви, политичке странке, корисници средстава Европске уније, донација и помоћи међународних организација, страних влада и невладиних организација и други субјекти који користе јавна средства и имовину под контролом и на располагању Републике, територијалних аутономија, локалних власти и организација обавезног социјалног осигурања.

ДРИ самостално одлучује о субјектима ревизије, предмету, делокругу и врсти ревизије, времену, као и о времену и начину вршења ревизије.

СИГМА је у августу 2011. израдила оцену Закона, где је наглашено да је Закон о ДРИ веома добро структуриран и свеобухватан, да обухвата сва кључна питања и да ништа није изостављено.

Савет ДРИ је усвојио одређени број интерних аката, чиме је детаљније дефинисан процес доношења одлука, начин рада и пословање ДРИ. Ти акти су:

- Пословник Државне ревизорске институције ("Службени гласник Републике Србије", бр. 09/09).
- Етички кодекс за државне ревизоре и друге запослене у Државној ревизорској институцији ("Службени гласник Републике Србије", бр. 44/09).

Пословник Државне ревизорске институције усвојен је у фебруару 2009. године, и садржи детаљне поступке на основу који ДРИ врши своју ревизиону надлежност, даје савете корисницима јавних средстава, а садржи и начин извештавања Народне скупштине, организацију и састав ДРИ, начин обезбеђивања транспарентности рада, процес доношења одлука и друга значајна питања у вези са пословањем ДРИ.

Етички кодекс за државне ревизоре и друге запослене у Државној ревизорској институцији усклађен је са Етичким кодексом INTOSAI за ревизоре у јавном сектору (ISSAI 30) и њиме се дефинишу појам и сврха Етичког кодекса, објашњавају етичка начела, општеприхваћена правила понашања и професионални стандарди понашања у ДРИ.

ДРИ је донела Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Државној ревизорској институцији, који обухвата Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Државној ревизорској институцији, бр. 110–656/2010-02 из августа 2010. године, са изменама и допунама из 2011, 2012. и последње из 2014. године.

Овај правилник дефинише унутрашњу организацију ДРИ, руковођење унутрашњим јединицама, међусобне односе организационих јединица, као и систематизацију радних места по организационим јединицама, број извршилаца, звања и услове за заснивање радног односа.

По овом Правилнику, укупан број систематизованих радних места у Институцији је 107 са укупно 425 предвиђених извршилаца.

Институција тренутно има 210 запослених, при чему је 5 чланова Савета (највише руководство), 172 су запослени који раде на пословима ревизије (од тога је 6 врховних државних ревизора, 17 овлашћених државних ревизора, 9 државних ревизора и 140 запослених који раде на пословима ревизије), као и 33 запослена лица на пословима подршке ревизији.

Овим Правилником основан је нови Сектор за методологију ревизије и контролу квалитета. Овај Сектор ће се бавити питањима у вези са унапређењем методологије ревизије, контролом квалитета у свим фазама ревизије (планирање, обављање, извештавање и накнадно праћење налаза и реализације препорука), као и израдом, објављивањем и праћењем имплементације стандарда ревизије. Пријем нових кадрова у том Сектору је већ започет.

Тренутно, ДРИ има пословни простор у Београду, Нишу, Новом Саду и Крагујевцу. У Београду, Институција користи канцеларије на пет локација: у Макензијевој бр. 41, (Савет и Сектор подршке ревизији), у Булевару Михаила Пупина бр. 2 (Сектор за ревизију јавних предузећа, Сектор за ревизију организација обавезног социјалног осигурања и Сектор за ревизију Народне банке Србије), у улици Гаврила Принципа бр.16 (Сектор за сврсисходност), у Загребачкој бр. 3 (Сектор за ревизију буџета и буџетских фондова) и у Ресавској улици бр. 24 (Сектора за ревизију буџета локалних власти).

Распоређивање интерних јединица ДРИ на више локација у Београду доводи до смањења ефикасности рада Институције, јер ствара проблеме у комуникацији и повећава укупне трошкове пословања. Због недостатка пословног простора, доводи се у питање извршење Кадровског плана ДРИ.

Новоусвојеном Националном стратегијом за борбу против корупције истакнута је потреба за добијањем адекватног пословног простора, како би ДРИ могла несметано да обавља своје послове и у потпуности да попуни своје капацитете.

ДРИ је припремила Анализу потреба у погледу својих минималних захтева када је реч о пословном простору како у Београду, тако и у свим регионалним јединицама, и ДРИ и Влада Републике Србије блиско сарађују на обезбеђивању оптималног пословног простора, да би се омогућило ДРИ да обавља своје редовне послове у пуном капацитету. Финансијска средства, која су опредељена ДРИ из републичког буџета, довољна су за редовно функционисање ДРИ.

Савет је усвојио Финансијски план за период 2014-2016. и доставио га Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине, на сагласност.

ДРИ је добро опремљена техничким средствима, захваљујући у великој мери средствима међународних донатора, првенствено средствима Европске уније преко ИПА фондова, као и билатералној донаторској подршци Министарства спољних послова Краљевине Норвешке.

ДРИ је усвојила Стратешки план Државне ревизорске институције за период 2011-2015. године, који дефинише следеће циљеве: 1) пружање квалитетних и благовремених ревизијских услуга, 2) повећање независности и развијање интерног управљања, 3) привлачење и задржавање стручног кадра и обезбеђивање функционалних система за људске ресурсе, 4) унапређење организационих, инфраструктурних и управљачких

капацитета, 5) изградња партнерских односа са кључним корисницима ради побољшања репутације, препознавања и утицаја ДРИ.

ДРИ је постала пуноправна чланица INTOSAI у новембру 2008. док је у пуноправно чланство EUROSAI примљена у јуну 2009.

Такође, ДРИ је 2010. године постала пуноправна чланица Мреже ВРИ држава приступница, кандидата и потенцијалних кандидата за приступање ЕУ и Европског ревизорског суда, и преузела је улогу активног посматрача у Контакт комитету челника ВРИ из држава ЕУ до дана пријема Србије у ЕУ, када ће постати пуноправна чланица.

2.3. Заштита финансијских интереса Европске уније

а) Законодавни оквир

Заштита финансијских интереса Европске уније је у Републици Србији обезбеђена кроз низ закона и подзаконских аката који су усаглашени са одредбама Конвенције о заштити финансијских интереса Европске заједнице⁶ и њеним протоколима,^{7 8 9} и то:

- Закон о буџетском систему ("Службени гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр и 108/13)
- Кривични законик ("Службени гласник РС", бр. 85/05, 88/05 - испр., 107/05 - испр., 72/09, 111/09 и 121/12)
- Законик о кривичном поступку („Службени гласник РС", бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13)
- Закон о одговорности правних лица за кривична дела ("Службени гласник", бр. 97/08)
- Закон о потврђивању Оквирног споразума између Европске комисије и Владе Републике Србије о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента за претприступну помоћ („Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 124/07)
- Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007-2013. године („Службени гласник РС“, број 92/13)
- Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте Пб Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми Прекограничне сарадње сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007-2013. године („Службени гласник РС“, број 92/13)

⁶ The Convention on the protection of the European Communities' financial interests(Official Journal C 316 of 27.11.1995)

⁷The Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (Official Journal C 313 of 23.10.1996)

⁸ The Protocol on the interpretation, by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (Official Journal C 151 of 20.5.1997)

⁹ The Second Protocol of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (Official Journal C 221 of 19.7.1997)

Законом о буџетском систему се финансијска помоћ ЕУ утврђује као јавни приход који припада буџету Републике Србије, којим се финансирају уставне надлежности Републике, и као такав, он представља полазну законску основу за заштиту финансијских интереса ЕУ у правном систему Републике Србије.

Сви кривичноправни и други релевантни прописи којима се санкционише злоупотреба у поступању и коришћењу средстава из буџета РС се подједнако односе на средства финансијске помоћи Европске уније.

Кривични законик прописује кривична дела преваре, активне и пасивне корупције, прања новца; као и услове за утврђивање и санкционисање одговорности руководиоца привредног субјекта; услове и правила за временско и територијално важење кривичног законодавства РС, као и одговорности правног лица; док су услови одговорности правних лица за кривична дела, кривичне санкције и правила поступка у којем се одлучује о одговорности правних лица и изрицању кривичних санкција уређени посебним Законом о одговорности правних лица за кривична дела. Поред тога, Законик о кривичном поступку прописује да правоснажна судска одлука не може бити измењена на штету окривљеног, као и да нико не може бити гоњен за кривично дело за које је одлуком суда правоснажно ослобођен или осуђен или за које је оптужба правоснажно одбијена или је поступак правоснажно обустављен; као и поступак одузимања имовинске користи која је прибављена кривичним делом.

Поред Кривичног законика, Законика о кривичном поступку и Закона о одговорности правних лица за кривична дела, постоји више посебних закона који ближе одређују појединачна дела, услове за њихово санкционисање као и питања у вези са сарадњом по кривичним стравима. То су: Закон о међународној правној помоћи у кривичним стварима („Службени гласник РС“, бр. 20/09), Закон о привредним преступима ("Службени лист СФРЈ ", бр. 4/77, 36/77 - испр., 14/85, 10/86 (пречишћен текст), 74/87, 57/89 и 3/90 и "Службени лист СРЈ", бр. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 и 64/2001 и "Службени гласник РС", бр. 101/2005 - др. закон), Закон о јавним набавкама ("Службени гласник РС", 124/12), Закон о рачуноводству („Службени гласник РС“, бр. 62/13), Закон о Агенцији за борбу против корупције ("Службени гласник РС", бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС и 67/13-УС), Закон о државним службеницима („Службени гласник РС", бр. 79/05, 81/05 - испр., 83/05 - испр., 64/07, 67/07 - испр., 116/08 и 104/09), Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма („Службени гласник РС", бр. 20/09, 72/09 и 91/10) и Закон о прекршајима ("Службени гласник РС", бр. 101/05, 116/08 и 111/09).

Одредбе наведених закона су употпуности усаглашени са садржајем одговарајућих одредаба Конвенције о заштити финансијских интереса Европске заједнице и три њена протокола, и обезбеђују захтевани минимум од стране Европске комисије у погледу заштите финансијских интереса ЕУ у Републици Србији.

Република Србија је као држава кандидат за чланство у ЕУ корисник финансијске помоћи Европске уније кроз Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) и у том смислу је општа законска заштита финансијских интереса ЕУ, додатно појачана законским и

подзаконским актима којима се уређују услови и правила за коришћење претприступне помоћи Европске уније.

Закон о потврђивању Оквирног споразума између Европске комисије и Владе Републике Србије о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента за претприступну помоћ садржи одредбе које се експлицитно односе на спречавање неправилности и преваре, мере за сузбијање корупције, као и надокнаду новчаних средстава у случају истих, док Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007-2013. године и Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте II Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми Прекограничне сарадње сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007-2013. године, ближе одређују појам неправилности у поступању са финансијским средствима Европске уније и услове у којима се врши повраћај непрописно утрошених средства.

Приручницима о процедурама о начину рада и обављању послова, који садрже обавезујуће инструкције о начину поступања одговорних лица за управљање неправилностима у систему за управљање претприступном помоћи ЕУ, су прописани административно-технички поступци који се спроводе у систему за управљање претприступном помоћи ЕУ у циљу ефикасног управљања неправилностима.

Поглавље Q – Неправилности из приручника о процедурама о начину рада и обављању послова у спровођењу ИПА-е је оперативни приручник који садржи дефиниције различитих типова неправилности у коришћењу средстава претприступне помоћи ЕУ, као и оперативне процедуре у вези са начином пријављивања неправилности, пријемом и завођењем пријава о потенцијалним неправилностима, начину спровођења поступка испитивања пријава и доношења одлуке о потврђивању неправилности, као и начину и учесталости извештавања одговорних лица и структура у Европској комисији

б) Институционални оквир

Министарство финансија, у складу са надлежностима које су прописане Законом о министарствима ("Сл. гласник РС", бр. 44/14) доноси прописе у вези са управљање расположивим средствима јавних финансија Републике Србије; координацијом система управљања и спровођења програма финансираних из средстава Европске уније; спречавањем прања новца; буџетском контролом свих средстава буџета Републике Србије; хармонизацијом и координацијом финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору и врши надзор над спровођењем истих.

Министарство правде у складу са надлежностима које су прописане истим законом доноси прописе у области кривичног законодавства и законодавства о привредним преступима и прекршајима, организације и рада правосудних органа и врши надзор на спровођењем истих.

Надлежност за спровођење кривичног законодавства је подељена између судске и извршне власти у Републици Србији односно, јавног тужилаштва и судова, са једне стране, и Министарства правде и Министарства унутрашњих послова са друге.

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија, на који је Влада Републике Србије дала сагласност 21. 10. 2013. године, је основана Група за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније, као национално тело за координацију активности у области спречавања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније тзв. AFCOS (Anti-fraud cooperation services) (у даљем тексту: АФКОС).

АФКОС је основан као посебна организациона јединица у Министарству финансија која је директно одговорна Министру финансија. Таква институционална позиционираност омогућава АФКОС-у оптимални ниво функционалне самосталности унутар Министарства финансија чиме се обезбеђује несметано обављање оперативних задатака у оптималној мери. У АФКОС-у су систематизована три радна места од којих су два попуњена.

Мрежа за сузбијање неправилности и превара још увек није формално успостављена иако је избор институција које ће је сачињавати направљен. Припреме за формално правно успостављање Мреже укључујући и нацрте прописа су у току.

Државни секретар у Министарству финансија, је именовани национални службеник за одобравање односно, одговорно лице у систему за управљање средствима претприступне помоћи ЕУ за успостављање система за управљање неправилностима као и извештавање ЕК и ОЛАФ-а о пријављеним и потврђеним неправилностима у циклусу управљања претприступном помоћи ЕУ, као и обавештавање надлежних органа у Републици Србији о случајевима у којима постоји основана сумња на превару у поступању са финансијским средствима ЕУ, ради покретања судских поступака. Такође, сви корисници средстава претприступне помоћи ЕУ су именовали Службенике за неправилности у својим институцијама, који су одговорни за спровођење административних провера примљених пријава у сарадњи са националним службеником за одобравање.

2.4. Заштита евра од фалсификовања

а) Законодавни оквир

Овај део поглавља односи се на некривичне аспекте заштите евра од фалсификовања, дефиницију фалсификованог новца, обавезу финансијских институција да повуку фалсификоване новчанице и кованице из оптицаја, као и да установе орган и пропишу процедуре за делотворну борбу против фалсификовања.

Заштиту евра од фалсификовања у Републици Србији уређују следећи закони и подзаконска акта:

- Закон о Народној банци Србије („Службени гласник Републике Србије“, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005 – др. закон, 44/2010, 76/2012 и 106/2012);
- Закон о девизном пословању („Службени гласник Републике Србије“, бр. 62/2006, 31/2011 и 119/2012);
- Кривични законик Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“, бр. 85/2005, 88/2005 – исправка, 107/2005 – исправка, 72/2009, 111/2009, 121/2012 и 104/2013);
- Одлука о поступању са новцем за који постоји сумња да је фалсификован („Службени гласник Републике Србије“, бр. 62/2013);
- Одлука о медаљама и жетонима сличним кованицама евра („Службени гласник Републике Србије“, бр. 62/2013);
- Одлука о условима и начину обављања мењачких послова („Службени гласник Републике Србије“, бр. 93/2011);
- Одлука о условима под којима се могу репродуковати новчанице и ковани новац („Службени гласник Републике Србије“, бр. 18/2011).

Одредбе члана 58. Закона о Народној банци Србије (НБС) и члана 49а. Закона о девизном пословању прописују да аутентичност новца, у случају да постоји сумња да је новац фалсификован утврђује НБС, да НБС прописује поступање са новцем за који постоји сумња да је фалсификован, и да се фалсификовани новац доставља НБС без икакве компензације.

Одлука о поступању са новцем за који постоји сумња да је фалсификован прописује обавезу банака, привредних субјеката који обављају мењачке послове на основу посебног закона (члан 39. Закона о девизном пословању), и овлашћених мењача да утврде аутентичност домаће и стране валуте (укључујући и еуро) и доставе новац за који постоји сумња да је фалсификован НБС да би се установила његова аутентичност.

Фалсификовање новца (тај термин се односи и на стране новчанице и кованице) је кривично дело које уређује члан 223, док члан 227. Кривичног законика уређује прављење, набављање и давање другом средстава за фалсификовање. Законик не прави разлику између домаћег и страног новца, папирног новца и кованица, као ни у дефинисању кривичног дела нити одређивању казни.

Коришћење медаља и жетона сличних кованицама евра уређује Одлука о медаљама и жетонима сличним кованицама евра, на основу члана 49а. Закона о девизном пословању.

Закон о девизном пословању прописује казне за израду, увоз, извоз, дистрибуцију и стављање у промет медаља и жетона ако се тиме не поштује горе наведена Одлука.

Члан 3. став 2. Одлуке о условима и начину обављања мењачких прописује да је услов за добијање овлашћења за обављање мењачких послова поседовање UV лампе и савремених уређаја за откривање фалсификата.

Споразум о поступању са новцем за који постоји сумња да је фалсификован између НБС и Министарства унутрашњих послова ближе дефинише сарадњу та два органа

(технику за достављање новца за који постоји сумња да је фалсификован, подношење извештаја о експертизи, извештавању, обуци у области идентификовања фалсификованог новца, итд.).

б) Институционални оквир

Закон о Народној банци Србије и Закон о девизном пословању прописују да аутентичност новца, у случају да постоји сумња да је новац фалсификован, утврђује НБС и да се фалсификовани новац доставља НБС.

Према Правилнику о унутрашњој организацији Народне банке Србије (Г. 53/56 од 8. августа 2013. и Г. бр. 34/37 од 2. јуна 2014), НБС врши техничку анализу новчаница и кованог новца, саставља извештаје о експертизи новца, прикупља и обрађује податке о фалсификованом новцу.

НБС је развила посебну апликацију за регистровање свих релевантних података о утврђеним фалсификатима (валута, апоен, серијски број, број са плочице, тип фалсификата, начин прављења имитације одређених елемената заштите, итд.), што омогућава израду различитих извештаја у складу са свим релевантним одликама фалсификата који су утврђени после 1. априла 2011. године.

Фалсификовани новац се чува и уништава у НБС. На захтев државних органа, фалсификовани новац може бити привремено предат државним органима (полицији, суду, тужилаштву) за потребе спровођења судског поступка и враћен НБС по завршетку поменутог поступка. НБС поступа као стручњак на суду у поступцима који се тичу фалсификованог новца.

Одељење за националне центре за борбу против фалсификовања и за анализу новчаница и кованог новца основано је у јуну 2010. године и има 13 запослених.

Одељење поседује неопходну опрему за анализу новчаница (ручне лупе, UV лампе, стоне лампе и уређаје за анализу новчаница – *Projectina Nirvis*). Такође поседује и албум који садржи копије одређених типова фалсификата који се користе у свакодневном раду и у сврхе едукације.

Запослени у Одељењу редовно учествују у семинарима у области фалсификовања (Програм *Pericles* и студијске посете централним банкама).

Током 2012 и 2013. године, одржана је обука у области идентификовања фалсификата која је спроведена за велики број запослених у банци (обука у вези са новчаницама српског динара). Одржани су и семинари за запослене у Министарству унутрашњих послова, као и за студенте завршне године Криминалистичко полицијске академије.

Према Закону о министарствима („Службени гласник Републике Србије“, бр. 44/14), Министарство унутрашњих послова, између осталог, обавља послове који се

односе на међународну помоћ и друге облике међународне сарадње у области унутрашњих послова.

У оквиру Министарства унутрашњих послова постоји Одељење за сарадњу са Европолом, које се бави сузбијањем фалсификовања. То Одељење тренутно има осам запослених и начелника. Капацитети Одељења ће се повећати да би се побољшала сарадња са Европолом у вези са сузбијањем фалсификовања.

Питање повећања капацитета овог одељења ради унапређења полицијске сарадње обухваћено је поглављем 24.

Сарадња између НБС и Министарства унутрашњих послова у области фалсификата уређена је Споразумом о поступању са новцем за који постоји сумња да је фалсификован, који је потписан 31. маја 2013.

Друге релевантне институције у Републици Србији укључене у борбу против фалсификовања новца су пословне банке, овлашћени мењачи, судови и Републичко јавно тужилаштво.

Дана 27. децембра 2013. потписан је Споразум о административној сарадњи између Европског бироа за борбу против превара (OLAF) и НБС. Дана 15. јула 2014. потписан је и Споразум о сарадњи између Европске централне банке и НБС, ради унапређења сарадње и олакшавања спречавања фалсификовања новчаница евра и откривања фалсификованих новчаница евра у Србији.

3. УСКЛАЂИВАЊЕ ЗАКОНОДАВНОГ И ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА СА ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

3.1. Интерна финансијска контрола у јавном сектору

Република Србија је у највећој мери испунила краткорочне и средњорочне приоритете, доношењем Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији 2009-2014. године, увођењем чланова Закона, који дефинишу управљачку одговорност, ИФКЈ, ФУК, и ИР, увођењем обавезе у Закон о буџетском систему за руководиоце КЈС за успостављање ФУК и ИР у њиховим организацијама, усвајањем правилника о ФУК и ИР као и Правилника о условима и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору.

Упркос томе, независни извештаји о стању спровођења ИФКЈ истичу потребу улагања додатног напора на примени принципа интерне финансијске контроле у јавном сектору у складу са успостављеним законским оквиром у Републици Србији као и напор на побољшању процеса усклађивања и извештавања Владе, од стране ЦЈХ, о стању имплементације ИФКЈ од стране КЈС.

Док се ИФКЈ поима као битан и саставни део реформе јавне управе, веза између ИФКЈ и других реформи управљања јавним финансијама треба да буде ојачана имајући у

виду да је интерна контрола хоризонтално питање и примењује се у свим подсистемима јавних финансија.

Нова стратегија развоја ИФКЈ за период 2015-2019 ће оснажити наведене везе, одредити главне задатке и приоритете којима ће се Република Србија бавити у циљу даље интеграције ИФКЈ у шири контекст реформе јавне управе, а посебно у део реформе управљања јавним финансијама.

Свеобухватан програм реформе управљања јавним финансијама је у припреми и планирано је да буде завршен до краја 2014. године, а биће заснован на и процени PEFA и другим проценама од значаја као што су извештај за поглавље 32 (*Screening Report*), ранији извештаји SIGMA, процене ММФ о различитим подсистемима и званичним извештајима ИПА пројеката. Нова стратегија развоја ИФКЈ биће потпуно интегрисана у Програм реформе управљања јавним финансијама и у сагласности са Стратегијом реформе јавне управе.

Усвајање Стратегије развоја ИФКЈ се очекује до краја 2014. године, док се усвајање Програма реформе управљања јавним финансијама очекује до краја првог квартала 2015. године.

ИФКЈ је кључни елемент реформе управљања јавним финансијама, стога ће нова Стратегија развоја ИФКЈ прописати потребне мере и активности за побољшање законодавног оквира за развој ИФКЈ, као и активности које ће се предузети у циљу побољшања институционалног оквира и административних капацитета у јавној администрацији Републике Србије.

Даља усклађеност законодавног оквира биће осигурана повезаношћу и детаљнијом разрадом одредаба Закона о буџетском систему у подзаконским прописима и то у Правилнику за ФУК, Правилнику за ИР и Правилнику о условима и поступку за полагање испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору.

До краја 2016. године, појам Управљачке одговорности биће даље прецизиран, кроз измене Правилника ФУК и Приручника за ФУК, како би се појаснила и прецизирала улога ФУК као средства које обезбеђује да су послови у оквиру одговорности руководиоца КЈС спроводени на систематичан, прописан и транспарентан начин, пружајући уверавање руководиоцу да су послови и трансакције у његовој организацији спроведени у складу са принципима доброг финансијског управљања,.

Управљање неправилностима биће укључено у оквир ФУК, у складу са захтевима Финансијске уредбе и другим важећим прописима ЕУ. Ова функција биће уређена кроз Закон о буџетском систему, а блиско повезана са одредбама које дефинишу управљачку одговорност. Организационо, улога одговорног лица за управљање неправилностима биће додељена именованим ФУК координаторима или руководиоцима КЈС, до краја 2016. године.

Увођење управљања неправилностима је један од главних приоритета у будућем развоју и изградњи ФУК јер је то битан чинилац управљачке одговорности и један је од

кључних делова система интерних контрола а уједно и тачка додира ФУК и инспекцијске службе што је следећи ниво заштите јавних средстава од злоупотреба. У оквиру овог поглавља, управљање неправилностима је кључни чинилац у обезбеђивању заштите финансијских интереса ЕУ.

Мандат, обим одговорности и методологија рада буџетске инспекције биће редефинисани како би се обезбедило потребно раздвајање између интерне контроле, интерне ревизије и инспекције и како би се омогућило усклађивање рада централизоване буџетске инспекције са ИФКЈ.

Измене и допуне важећег Закона о буџетском систему биће усвојене до краја 2014. године, док ће законодавни оквир који регулише функцију буџетске инспекције ће бити усвојен до краја 2015. године.

Нови законодавни оквир ће обезбедити усаглашеност и доследност Закона, подзаконских аката и приручника за ФУК и ИР са ИФКЈ захтевима до краја 2016. године.

Акциони план нове Стратегије развоја ИФКЈ ће предвидети даљи развој управљања ризиком и његову систематичну примену у пракси кроз семинаре и радионице о управљању ризиком КЈС и надзором над применом стратегија управљања ризиком. То подразумева и процену институционалних и административних капацитета за извршење послова ЦЈХ у Министарству финансија, као и измене приручника за ФУК и ИР који ће бити измењени како би садржали нове процедуре, које ће бити успостављене у средњем и кратком року.

Анализа административних и институционалних капацитета у оквиру Министарства финансија биће спроведена у кратком року у циљу прибављања основних показатеља за предузимање одређених радњи како би се омогућило да ЦЈХ, у пуном обиму, врши своју функцију у јавној управи Републике Србије.

Нова Стратегија ИФКЈ предвидеће активнији приступ ЦЈХ у промоцији значајне улоге код руководиоца при креирању културе организације, што ће им омогућити да разумеју ФУК у ширем смислу, а не само кроз формалну израду процедура, документовање пословних процеса, припреме регистара ризика и обезбеђивања законитости. Додатан напори биће уложени и на подизање стручног и техничког знања запослених у ЦЈХ, уз подржавање проактивног приступа на спровођењу редовних активности, до краја 2016. године.

ЦЈХ ће активно пружати сталне саветодавне услуге за решавање проблема истакнутих у налазима Државне ревизорске институције ради побољшања система ФУК код корисника јавних средстава, до краја 2016. године.

Задатак организовања теоријске обуке о ФУК и ИР биће пренет надлежним државним органима одговорним за управљање људским ресурсима и обуку државних службеника до краја 2016. године, док ће запослени у ЦЈХ и даље пружати теоријску обуку одређеним државним службеницима и задржати главну улогу у развоју и унапређењу наставних планова и програма обуке који ће се користити за ФУК и ИР.

У наредном периоду ће се размотрити могућност прибављања и имплементације софтвера ради побољшања обраде и размене података и извештавања.

Процедуре прикупљања података од координатора ФУК и интерних ревизора код КЈС, редовно ажурирање приручника за ФУК и ИР и припрема и подношење Консолидованог годишњег извештаја о стању ИФКЈ Влади, биће припремљени и унети у приручнике за ФУК и ИР и достављени КЈС, до краја другог квартала 2015. године.

Средства за осигурање квалитета рада интерне ревизије код КЈС биће побољшана путем „колегијалног прегледа” (peer reviews) и извештавања о резултатима.

Циљ провера квалитета је да се процени функционисање интерне ревизије у КЈС и поднесе извештај о усклађености са дефиницијом интерне ревизије и стандардима, да се процени да ли интерни ревизори примењују Етички кодекс, да се процени ефикасност и ефективност активности интерне ревизије и идентификују могућности за побољшање. Промене ће се рефлектовати у Правилнику за ИР и пратећим процедурама.

Руководиоци корисника јавних средстава биће даље обучавани о значају и улози функције ИР а посебно о обавези руководиоца да обезбеде независност и објективност интерних ревизора.

У средњем року ће се такође даље разматрати са Европском комисијом могућност обезбеђивања услова за међународну сертификацију интерних ревизора.

3.2. Екстерна ревизија

Правни и институционални оквир

Закон о Државној ревизорској институцији, који уређује положај и делокруг рада ДРИ, израђен је на основу Лимске декларације о смерницама за начела ревизије, Мексичке декларације о независности, Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ИССАИ оквир), стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (стандарди ИНТОСАИ), Европских смерница за примену ИНТОСАИ стандарда и Етичког кодекса ИНТОСАИ за ревизоре у јавном сектору. Закон обезбеђује висок степен функционалне, оперативне и финансијске независности.

Стручњаци из Твининг пројекта ЕУ ће током 2015. године обавити додатну оцену Закона о ДРИ, ради идентификовања потенцијалних недостатака и обезбеђивања основа за даљу хармонизацију са претходно наведеним применљивим међународним стандардима, у складу са одговарајућим делокругом и степеном стручности. Улога ДРИ у подношењу прекршајних пријава ће такође бити предмет оцене и обраде, као део измена Закона о ДРИ, заједно са изменом улоге централизоване Буџетске инспекције у средњем року.

ДРИ тренутно спроводи средњорочни преглед имплементације постојећег Стратешког плана са стручњацима из Твининг пројекта ЕУ који пружају подршку ДРИ.

Током 2015. године, започео рад на ажурирању, односно изради новог Стратешког плана за период 2016-2020. Биће израђене и усвојене Стратегија развоја људских ресурса, Стратегија развоја информационих технологија и Стратегија комуникације. Стратешки план, као и наведене појединачне стратегије, биће праћене акционим плановима.

Двогодишњи акциони планови ће представљати кључне документе за даље унапређење рада ДРИ и јачање професионалних вештина ревизорског и осталог кадра. ДРИ ће бити предмет екстерног колегијалног прегледа 2016. године.

Главне области даљег стратешког развија на које ћемо се усредсредити су: повећање броја државних ревизора, повећање броја ревизија, повећање укупног износа ревидираних јавних средстава и проширење обухвата субјеката ревизије; унапређивање квалитета ревизија и обезбеђивање контроле квалитета ревизија у складу са ИССАИ оквиром; унапређивање поступка програмирања, планирања и спровођења ревизија; обезбеђивање постојања ефикасног система за извештавање и праћење примене препорука ДРИ и унапређивање унутрашње организације Институције.

Све релевантне заинтересоване стране, укључујући Народну скупштину, биће консултоване током израде Стратешког плана.

Нови Стратешки план Институције даће оквир за нову, ефикаснију и функционалнију унутрашњу организацију.

Кадровским планом предвиђено је да ДРИ до краја 2014. године запосли око 100 извршилаца, од чега би око 90 извршилаца радило на пословима ревизије. Стога, очекује се ће ДРИ имати укупно 311 запослених до краја године. Преостали кадар, који је неопходан да би се у потпуности остварио ревизиони капацитет, биће запослен ускоро.

Одредбама Закона о буџетском систему прописано је да Државна ревизорска институција може засновати радни однос са новим лицима ради попуњавања упражњених места до 31. децембра 2015. године уз сагласност Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине.

Пријем нових кадрова у новоуспостављеном Сектору за методологију ревизије и контролу квалитета је започео и очекује се да буде завршен у средњем року.

ДРИ и Влада Републике Србије такође блиско сарађују на обезбеђивању оптималног пословног простора, да би се омогућило ДРИ да обавља своје редовне послове у пуном капацитету.

Наставиће се едукација и сертификација ревизора, чиме се стварају услови да се попуне упражњена радна места и значајно повећа број ревизора. Започет је нови циклус обуке, и у току је организација испита за стицање ревизорских звања.

У припреми су два правилника. Једним правилником се уређује обука, полагање испита и поступак стицања звања државног ревизора и овлашћеног државног ревизора, а

други правилник уређује начин за спровођење система континуиране професионалне едукације запослених.

Поступак стицања звања државног ревизора и овлашћеног државног ревизора ће бити спроведен у складу са Законом о ДРИ, а Савет ДРИ ће донети интерна акта којим се овај поступак ближе уређује. Поступак континуиране професионалне едукације спроводиће се у складу са међународним стандардима и праксама наведеним у претходном тексту.

Континуирана професионална едукација биће организована у посебној јединици у оквиру ДРИ, у циљу подизања нивоа знања ревизора, што ће резултирати подизањем квалитета рада и извештавања.

Институција је завршила прву ревизију сврсисходности пословања (*Управљање службеним возилима директних корисника буџета Републике Србије*), а већ је започета и друга ревизија (*Управљање и коришћење имовине Републике Србије*).

У наредном периоду, планирамо да додатно унапредимо ревизију сврсисходности, поред ревизије финансијских извештаја и ревизије правилности пословања.

Уз подршку консултаната са Твининг пројекта ЕУ, у току је израда и тестирање приручника за ревизију финансијских извештаја и правилности пословања, који ће бити усвојени јануара 2015. године, као и израда и тестирање Приручника за ревизију сврсисходности који ће бити усвојен фебруара 2015. Приручници за ревизију заснивају се на ИССАИ оквиру.

Поред ревизија буџета Републике Србије; организација обавезног социјалног осигурања; пословања Народне банке Србије које се односи на коришћење јавних средстава; одговарајућег броја јединица локалне самоуправе; одговарајућег броја јавних предузећа и других правних лица, од 2015. године спроводићемо и ревизију одговарајућег броја парламентарних странака на републичком нивоу, у складу са применљивим законом из одељка 2.1.

Од 2015. године, Законом о буџетском систему је предвиђено да се на свим новоима власти пређе са досадашњег линијског на програмски начин приказивања буџета.

Сви буџетски корисници мораће да дефинишу програме, програмске активности и конкретне пројекте, и касније јасне циљеве и индикаторе којима се мери успех и реализација програма. То ће суштински условити и измену у приступу предмету ревизији, јер ће се истовремено са ревизијом финансијских извештаја и правилности пословања, спроводити и ревизија сврсисходности. ДРИ је у потпуности спремна за нови приступ и нова унутрашња организација ће у потпуности подражавати тај нови приступ.

ДРИ планира да континуирано унапређује свој рад на ревизији финансијских извештаја и ревизији правилности пословања у наредном периоду 2016-2020.

Тренутно, ДРИ јача свој систем интерне контроле успостављањем радног места интерног ревизора. Јачањем сопственог система интерне контроле, ДРИ жели да пружи позитиван пример другим институцијама корисницима јавних средстава, као и да допринесе значају интерне контроле.

Извештаји ДРИ садрже детаљне информације о стању система интерних контрола у Србији, с обзиром да је функционисања система интерних контрола од кључног значаја за унапређење управљања на нивоу државе.

Годишњи извештаји сваке године указују на значај тог питања. Документ се упућује и Министарству финансија – Централној јединици за хармонизацију, да би се помогло релевантном телу задуженом за координацију имплементације ФУК и ИР у решавању потенцијалних тешкоћа у имплементацији ПИФЦ (интерне финансијске контроле у јавном сектору) на свим нивоима. Поштујући начело независности, ДРИ ће наставити да тесно сарађује са Централном јединицом за хармонизацију на темама од заједничког интереса.

Сарадња Државне ревизорске институције и Народне скупштине уређена је законом.

Одређене су контакт особе у Народној скупштини и ДРИ, да би се омогућила ефикаснија реализација препорука које су резултат спроведених ревизија, а у оквиру којих постоје и иницијативе за измене и допуне закона и других прописа, ради унапређења система јавних финансија.

Државна ревизорска институција ће наставити да јача сарадњу са врховним ревизорским институцијама чланицама ИНТОСАИ и ЕУРОСАИ, као и са Европским ревизорским судом кроз билатералну и мултилатералну сарадњу, а наставиће и са спровођењем активности које имају за циљ јачање професије екстерне ревизије.

3.3. Заштита финансијских интереса Европске уније

Република Србија планира да у даљем току процеса придруживања ЕУ спроведе низ мера и активности у вези са унапређењем законодавног оквира и јачањем административних и институционалних капацитета у циљу јачања заштите финансијских интереса ЕУ.

Планирано је потписивање Споразума о административној сарадњи између Министарства финансија и ОЛАФ-а до краја 2014. године, којим ће, осим Законом о потврђивању Оквирног споразума између Европске комисије и Владе Републике Србије о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента за претприступну помоћ, бити уређена питања у вези са обезбеђивањем приступа инспекторима ОЛАФ-а за вршење контрола на терену на територији Републике Србије.

Изменама и допунама законских прописа у области кривичног законодавства је предвиђено обезбеђивање обавезе чувања доказног материјала у истражним поступцима у

вези са пријављеним неправилностима и случајевима у којима постоји основана сумња на превару у поступању са финансијским средствима ЕУ.

Акредитовани систем за управљање претприступном помоћи ЕУ у оквиру ИПА компоненти I и II представља одговарајућу основу и модел који ће бити унапређен како би испунио услове и захтеве који су прописани за управљање новим инструментом за претприступну помоћи ЕУ (ИПА II) у периоду 2014 -2020.

Правни основ и институционални оквир за управљање и спровођење ИПА II по моделу индиректног управљања ће бити припремљен у контексту свеобухватне реформе система управљања јавним финансијама у РС, у оквиру које ће се обезбедити даља интеграција система за финансијско управљање и контролу и система за управљање средствима претприступне помоћи ЕУ односно, јединствено системско управљање свим јавним средствима у РС, у складу са релевантним захтевима и прописима ЕУ којима се обезбеђује одговорно и законито управљање средствима Европске уније.

Новим Законом о буџетском систему, чије је усвајање планирано до краја 2014. године, ће се Министарству финансија доделити надлежност за координацију активности у области сузбијања неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније и тиме ће се обезбедити законски основ Групи за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније за обављање функције која је прописана Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија. Нови Закон ће између осталог обезбедити правни основ за система за финансијско управљање и контролу за ИПА II.

Права и обавезе АФКОС-а ће се даље уредити подзаконским актима као и процедурама о раду чије се доношење очекује до средине 2015. године.

Управљање неправилностима као саставни део управљачке одговорности руководиоца корисника јавних средстава ће бити уведено кроз измене и допуне Закона о буџетском систему и даље образложено у Правилнику о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору и Приручнику за финансијско управљање и контролу у временским оквирима који су дефинисани у делу овог документа који се бави питањем Интерне финансијске контроле у јавном сектору.

Тренутно су попуњена два од укупно три систематизована радна места у АФКОС-у. Повећање броја извршилачких радних места у АФКОС-у је планирано до краја 2014. године како би се створили неопходни предуслови како за остваривање ефикасне координације у области сузбијања неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније, тако и за преузимање послова у вези са спровођењем административних провера пријава неправилности и сумњи на превару од одговорних тела у акредитиваном систему за управљање средствима претприступне помоћи ЕУ. Попуњавање свих систематизованих радних места је планирано до краја првог квартала 2015. године.

Мере за обезбеђивање функционалности и оперативности АФКОС-а су предвиђене кроз блиску сарадњу са представницима ОЛАФ-а и одобрену техничку помоћ из пројекта за јачање капацитета тела у систему за управљање средствима претприступне помоћи ЕУ, као и ТАИЕКС програм за јачање координације у сузбијању неправилности и превара у средњем року.

Акционим планом за јачање координације у области борбе против превара, који је Министарство финансија припремило у сарадњи са ОЛАФ-ом је предвиђена припрема Националне стратегије за борбу против превара током 2015. године док се усвајање исте очекује до средине 2016. године.

Припремне активности на успостављању Мреже за сузбијање неправилности и превара у Министрству финансија су већ у току. Мрежу ће сачињавати све релевантне националне институције из судске и извршне власти и независна тела укључујући, Републичко јавно тужилаштво, Државну ревизорску институцију, Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, као и релевантне основне и посебне организационе јединице и управе у саставу Министарства финансија, и то: Одељење за буџетску инспекцију, Сектор за национални фонд за управљање средствима Европске уније, Пореска управа, Управа за трезор и Управа за спречавање прања новца. Успостављање Мреже за сузбијање неправилности и превара је планирано до средине 2015. године.

3.4. Заштита евра од фалсификовања

Законодавни и институционални оквир

Република Србија је предузела активности да потпише и ратификује Женевску конвенцију о сузбијању фалсификовања валута. Очекује се да ће поступак бити завршен у кратком року.

У смислу утврђивања аутентичности кованица евра (Уредба ЕУ бр. 1210/2010 о провери аутентичности кованица евра и поступању са кованицама евра неприкладним за оптицај), и новчаница евра (Одлука ЕЦБ/2010/2014), постоји само делимична хармонизација националних прописа са прописима ЕУ.

Наиме, као што је наведено у претходном одељку, Одлука о поступању са новцем за који постоји сумња да је фалсификован прописује обавезу банака, привредних субјеката који обављају мењачке послове и овлашћених мењача да утврде аутентичност домаће и стране валуте (укључујући и евро) и доставе новац за који постоји сумња да је фалсификован НБС да би се установила његова аутентичност. Међутим, не постоје национални прописи којима се установљује поступак за одређивање аутентичности или прописује обавеза да се користе прецизни посебни уређаји за одређивање аутентичности, осим у члану 3. став 2. Одлуке о условима и начину обављања мењачких послова („Службени гласник Републике Србије“, бр. 93/2011) који прописује да је услов за прибављање овлашћења за обављање мењачких послова поседовање UV лампи и савремених уређаја за откривање фалсификата. Још увек није обезбеђена обавезна обука у области идентификовања фалсификованог страног новца.

Будући да национални прописи, тј. Одлука о управљању токовима готовине („Службени гласник Републике Србије“, бр. 60/2012, 64/2013 и 115/2013), утврђују да ручну обраду новца (у вези са домаћом валутом – српски динар) могу обављати запослени који су прошли обуку у НБС, а да се аутоматска обрада новца (српског динара) може обављати само коришћењем машина које је званично одобрила НБС, и сматра се неоправданим да се истовремено наметне обавеза банкама да обављају обраду страног новца. Очекује се да национални прописи буду у потпуности важећи од 1. јануара 2015. године.

Усклађивање са поменутиим прописима ЕУ краткорочно банкама намеће велике трошкове (обука на хиљаде запослених у банкама, куповина великог броја машина које ће се користити да би се утврдила аутентичност кованица и новчаница евра). Када је реч о кованицама евра, оне се веома слабо користе. У Републици Србији кованице евра користе се искључиво за наплату путарине. Фалсификоване кованице евра веома су ретке и појављују се сваке две или три године, у два или три примерка. С друге стране, у Републици Србији су присутне фалсификоване новчанице евра. Подаци о фалсификованим новчаницама евра показују да је у петогодишњем периоду од 2009. до 2013. године било откривено укупно 8.669 примерака фалсификованих новчаница евра, што укупно износи 874.795 евра, што износи око 1.734 фалсификованих новчаница евра у укупном износу од 174.959 евра годишње у односу на тај референтни период.

Из горе поменутих разлога, Република Србија ће до 31. децембра 2018. године транспоновати у домаћи правни систем Уредбу Савета (ЕЗ) бр. 1338/2001 којом се утврђују мере за заштиту евра од фалсификовања, Уредбу (ЕУ) бр. 1210/2010 Европског парламента и Савета у вези са провером аутентичности кованица евра и поступању са кованицама евра неприкладним за оптицај и Одлуку ЕЦБ/2010/14 о провери аутентичности и прикладности новчаница евра и њиховом враћању у оптицај, при чему ће применити и техничке аспекте примене Уредбе (ЕУ) бр. 1210/2010.

Поред Споразума о административној сарадњи између Европског бироа за борбу против превара (OLAF) и НБС и Споразума о сарадњи између Европске централне банке и НБС, који су потписани 2013. и 2014. године, Република Србија је потписала, 16. јануара 2014. и Споразум о оперативној и стратешкој сарадњи између Републике Србије и Европске полицијске канцеларије. Споразум је тренутно у поступку ратификације у Народној скупштини. Очекује се да ће поступак бити окончан у кратком року.

Поред тога, у фебруару 2014. године, Република Србија је закључила Меморандум о разумевању о поверљивости и осигурању информација са Европском полицијском канцеларијом, разменом нота. Меморандум ступа на снагу првог дана у месецу након што га последња страна потпише, али не пре него што на снагу ступи Споразум о оперативној и стратешкој сарадњи.

Представници НБС учествовали су у програму обуке *Pericles* у Црној Гори у мају 2014. Посета Хрватској народној банци планирана је за септембар 2014. ради размене искуства у области борбе против фалсификовања новца.

Република Србија планира да настави са учешћем у програму *Pericles*, као и да даље сарађује са Европском комисијом, Европском централном банком и централним банкама држава чланица ЕУ.