

(датум)

# **Извештај о скринингу Србија**

## **Поглавље 32. – Финансијски надзор**

Датум одржаних састанака о скринингу:

Експланаторни састанак: 17. октобар 2013. године

Билатерални састанак: 26. новембар 2013. године

## I. Садржај поглавља

Ово поглавље садржи две главне области политике: (а.) интерна финансијска контрола у јавном сектору (ИФКЈ) и екстерна ревизија и (б.) заштита финансијских интереса ЕУ и заштита евра од фалсификовања. У првој области политике нема ЕУ прописа који захтевају транспозицију у национално законодавство или директно важеће прописе. Уместо тога, земља кандидат би требало да усвоји међународно договорене стандарде интерне контроле и добре праксе ЕУ широм целог јавног сектора, као и стандарде спољне ревизије, као што је дефинисано од стране Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ).

Интерна финансијска контрола у јавном сектору (ИФКЈ) је интегрални део националног управљања јавним финансијама. ИФКЈ је свеобухватан концепт који се односи на читав јавни буџет, нарочито приходе и расходе централне владе и иностране фондове. ИФКЈ концепт је заснован на три принципа: 1.) децентрализована управљачка одговорност подржана финансијским управљањем и контролом (ФУК) система, 2.) функционално независна унутрашња ревизија и 3.) централизовано усклађивање методологија и стандарда који се односе на ФУК и унутрашњу ревизију(којом руководи Централна јединица за усклађивање). Државе кандидати су у обавези да спроводе ЈУФК на нивоу читавог јавног сектора. Од државе кандидата се очекује да усвоје и примене ИФКЈ документ политике и акциони план, као и ИФКЈ законодавни оквир, те да успоставе и одржавају националне структуре и административне капацитете за примену ИФКЈ. Што се тиче **екстерне ревизије**, од земље кандидата се очекује да поштује норме дефинисане од стране ИНТОСАИ – посебно декларације из Лиме и Мексика, који предвиђају функционалну, институционалну и финансијску независност државне ревизорске институције, као и да спроведу ревизију финансија и пословања, у складу са ИНТОСАИ стандардима.

Што се тиче подручја које се односи на другу политику и **заштиту финансијских интереса ЕУ**, члан 325. Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ) захтева од држава чланица да предузму еквивалентне мере у супротстављању преварама које утичу на финансијске интересе Уније као што чине у борби против превара које утичу на националне финансијске интересе, укључујући и координацију њихових акција кроз блиску и редовну сарадњу надлежних органа и Комисије. Заштита финансијских интереса ЕУ обухвата и кривично правну заштиту кроз усклађивање националног законодавства са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније (ЗФИ конвенција) и њена три протокола, као и оперативну сарадње између надлежних органа држава чланица и Комисије. Државе чланице морају имати капацитете да ефикасно сарађују са Европском комисијом и да пренесу информације о свим сумњивим случајевима неправилности и преваре. Државе чланице такође су дужне да помогну и сарађују на лицу места при проверама које спроводе службе Комисије. Неке од ових правних тековина директно се примењују у државама чланицама, те је транспозиција непотребна. Да би се олакшала неопходна сарадња

будућих држава чланица, од земље кандидата се тражи да именује националну координациону службу за борбу против превара (АФКОС) као контакт тачку за Комисију пре приступања.

Када је у питању заштита евра од фалсификовања, ово поглавље се бави неказненим аспектима, док се поглавље 24. тиче казних аспеката. Женевска конвенција о сузбијању фалсификовања валута из 1929. године наводи опште принципе, који су додатно описани у релевантним правним тековинама. Ово укључује, између осталог, забрану метала или апоена сличним евро кованицама, процедуре прикупљања, чувања и размене информација о фалсификатама, обавезу финансијских институција да провере аутентичност, повуку фалсификате и пошаљу их на анализу, као и сарадњу на националном и међународном нивоу

## **II. Усаглашеност државе и капацитети за имплементацију**

Овај део резимира информације које је Србија поднела и дискусије на састанцима о скринингу, као и додатне информације које је Србија пружила на захтев Комисије после тих састанака. Србија је показала да може да прихвати релевантне стандарде и правне тековине ЕУ обухваћене овим поглављем.

### **II.a. Интерна финансијска контрола у јавном сектору и екстерна ревизија**

Када је у питању **интерна финансијска контрола у јавном сектору (ИФКЈ)** Србија већ има успостављену ИФКЈ стратегију за период 2009-2014. Пратећи акциони план ажуриран је марта 2013. године, и покрива активности све до краја 2014. године. Србија је обавестила да је успостављена међуминистарска радна група за израду нове ИФКЈ стратегије и пратећег Акционог плана за период 2015-2019. Србија је такође саопштила да ће нова ИФКЈ стратегија бити спремна пре краја 2014. године. Србија нема међуинституционално тело високог нивоа које би проценило годишње извештаје Централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ) пре њиховог подношења влади, бавило се препорукама Владе о ИФКЈ и давало савете о имплементацији ИФКЈ у јавном сектору. Србија је обавестила да ће могућност успостављања Савета ИФКЈ бити разматрана у контексту припреме нове ИФКЈ стратегије.

Србија је даље информисала о другим текућим реформама система за управљање јавним финансијама (СУЈФ) везаних за ИФКЈ, укључујући реформе из области буџета (прешло се на програмски заснованом буџетирању) и рачуноводства у складу са Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор. Србија је такође обавестила да нова стратегија реформе јавне управе, усвојена јануара 2014. године, са акционим планом који се припрема за период 2014-2016., обухвата и неке аспекте управљања јавним финансијама, укључујући буџетирање, ИФКЈ и јавне набавке.

Закон о буџетском систему из 2009. године, последњи пут измењен и допуњен 2013. године, обезбеђује *општи правни оквир за ИФКЈ*. Не постоји посебан ИФКЈ закон, али Закон о буџетском систему је допуњен подзаконским актима о финансијском управљању и контроли (ФУК) и интерној ревизији. Према Србији, Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору и Правилник о заједничким критеријумима за организовање, стандарде и методолошка упутства за вршење интерне ревизије у јавном сектору су успостављени од 2007. године, и последњи пут су ажурирани 2011. године. Пратећи подзаконски акти садрже уредбу о програму сертификације интерне ревизије и уредбу о организовању испита за стицање звања овлашћеног интерног ревизора. Такође постоје упутства за ФУК и унутрашњу ревизију. Република Србија је обавестила да је Закон о буџетском систему измењен 2012. године како би се боље разјаснио концепт управљачке одговорности. Међутим, постојећи Правилник о ФУК-у није до сада измењен како би се додатно објасниле практичне импликације управљачке одговорности руководиоца корисника буџетских средстава.

Србија је обавестила о успостављању *Централне јединица за хармонизацију (ЦЈХ)*, која је формално основана као сектор у Министарству финансија марта 2010. године. ЦЈХ у пракси постоји од 2008. године. На њеном челу је Помоћник министра и састоји се од два сектора, један за ФУК (6 радних места) и други за интерну ревизију (5 радних места). Од 13 додељених радних места за ЦЈХ, само је једно радно место упражњено у одељењу за ФУК. У складу са Законом о буџетском систему, ЦЈХ је одговорна за централну хармонизацију и координацију ФУК-а и методологије интерне ревизије, дефинисање стандарда контроле у складу са међународним стандардима, дефинисање заједничких критеријума за организацију и рад интерне ревизије у јавном сектору и вођење регистра интерних ревизора и повеља интерне ревизије, дефинисање методолошких упутстава и приручника о ФУК, обуку и сертификацију интерних ревизора, обуку за ФУК, и интерну ревизију у оквиру појединих корисника буџетских средстава. ЦЈХ је такође одговорна за припрему годишњег консолидованог извештаја о спровођењу ИФКЈ која се доставља Влади. Годишњи извештај за 2012. годину објављен је у мају 2013. године. Од свог оснивања, главни фокус ЦЈХ-а је био ФУК, као и активности у вези са обуком у области интерне ревизије и сертификавања интерних ревизора.

У складу са Законом о буџетском систему и , примена ФУК је обавезна за кориснике буџетских средстава, а обухвата низ активности као што су: именовање руководиоца и/ или радне групе задужене за ФУК, припрема акционог плана за развој ФУК-а, припрема визије, мисије и циљева за кориснике буџетских средстава, листа кључних процеса, документациони систем и мапирање ревизорског трага процена ризика и управљање ризицима, процена интерне контроле/ самооцењивање, анализа спроведених контрола, анализа постојећих и очекиваних контрола, припрема акционих планова/ корективних акција, и извештавање о унутрашњој контроли,

укључујући и годишње извештавање ЦЈХ-у о спровођењу ФУК-а. Србија је известила да је у циљу припреме годишњег извештаја за 2012. годину, упитник послат на адресу 183 корисника буџетских средстава. 115 одговора је примљено који показују да је 47 буџетских корисника именовало руководиоца за ФУК или формирало радну групу за ФУК. 57 корисника буџета на централном нивоу и 33 директна буџетска корисника почело је да документује своје оперативне процедуре и да припрема ревизорски траг у складу са Правилником за ФУК.

*Централна буџетска инспекција* је у потпуности одвојена од функције ЦЈХ 2010. године. Током 2012. године, постала је самостална јединица која директно извештава Министру финансија. Јединица тренутно има 11 радних места, а 10 су попуњена. Централна буџетска инспекција још увек није у потпуности компатибилна са захтевима ИФКЈ, јер делује у складу са планом рада који одобрава министар. План рада се заснива пре свега на извештајима Државне ревизорске институције и жалбе тужилаштва, полиције, судова, грађана или невладиних организација. Према Србији, главни циљ буџетске инспекције, која се фокусира на појединачне трансакције, јесте да се обезбеди поштовање закона издавањем административних аката и одлука којима се захтева отклањање неправилности, повраћај средстава током буџетске године и подношење прекршајних пријава против проверених ентитета или одговорних лица. Упркос јасно раздвојеним правним основа, у пракси постоји преклапање између буџетске инспекције и интерне ревизије, јер су обе функције усресређене на правну усклађеност. Поред тога, Закон о државној ревизији додељује овој Државној ревизорској институцији сличан задатак, а то је да провери да ли активности објеката ревизије имају обележја прекршаја или кривичног дела (видети у даљем тексту).

Србија је изјавила да је развој *интерне ревизије* јавног сектора почео још пре неколико година. Обука и сертификација интерних ревизора је искључива одговорност ЦЈХ. Србија је саопштила да је функција интерне ревизије успостављена у оквиру 76 корисника буџетских средстава (55 на нивоу централне владе, 21 на нивоу локалне управе). Они чине 90% јавних средстава. Укупно, горе наведеним 76 буџетским корисницима додељено је 319 радних места за интерну ревизију. 225 радних места је попуњено, а преосталих 94 су упражњена. Од 225 постојећих интерних ревизора, 189 интерних ревизора (84%) је примило сертификат од ЦЈХ-а. Према подацима ЦХУ, од 76 успостављених јединица интерне ревизије, 27 јединица има једног интерног ревизора, 11 јединица има 2 интерна ревизора и 38 јединица има три или више интерних ревизора. Сва министарства су формирала јединице интерне ревизије, међутим, ти положаји су упражњени у оквиру два министарства. Мањи буџетски корисници могу или да формирају заједничку јединицу за интерну ревизију, или да постигну споразум са буџетским корисницима који имају функцију интерне ревизије и да користе њихове ревизоре.

Према годишњем извештају ЦЈХ за 2012. годину, број извршених интерних ревизија се повећао током времена. Током 2012. године, успостављено је 55 јединица унутрашње ревизије на нивоу централне владе (са 194 унутрашњих ревизора укупно) које су реализовале 356 ревизија од 401 планираних. Годишњи извештај, међутим даље напомиње да многи интерни ревизори посвећују велики део свог радног времена на друге послове изван делокруга интерне ревизије, што прети функционалну независност интерних ревизора.

Што се тиче **екстерне ревизије**, Државна ревизорска институција Србије (ДРИ) основана је Законом о државној ревизорској институцији 2005. године, али је постала оперативна тек септембра 2007. године, након што је Скупштина изабрала пет чланова Савета. Реализација активности које се односе на ревизију почела је постепено током 2008. године. *Независност ДРИ* је успостављена Уставом из новембра 2006. године. ДРИ постала је члан ИНТОСАИ од 2008, ЕУРОСАИ од 2009, мреже ДРИ држава у процесу приступања, као и држава кандидата и потенцијалних кандидата, као и Европског ревизорског суда од 2010. године.

Закон о државној ревизорској институцији из 2005. године, измењен и допуњен 2010., пружа довољно широк мандат ДРИ у вршењу ревизија финансијских извештаја, усклађивању ревизија и вршењу ревизије државних и ЕУ фондова. Србија је навела да Закон о државној ревизорској институцији гарантује функционалну, организациону и финансијску независност ДРИ, али је такође потврдила да би поједини чланови закона могли макар у теорији негативно да утичу на независност ДРИ. У складу са чланом 51. Закона о државној ревизорској институцији, Влада је одговорна за обезбеђивање одговарајућих пословних простора, опреме и средстава неопходних за рад ДРИ. Такође, запошљавање особља може се спречити или одложити, јер ДРИ мора да добије сагласност министарства надлежног за послове буџета за свој план управљања људским ресурсима. Према члану 59., неопходно је да скупштина да сагласност на интерни пословник ДРИ, а то би могло да утиче на организациону независност ДРИ. Осим тога, члан 41. даје ДРИ специфичну одговорност да провери да ли активности објекта ревизије указују на прекршај или кривично дело, а у том случају ДРИ је дужна да поднесе захтев за подношење прекршајне и/ или кривичне пријаве против лица пред надлежним органом. Србија је потврдила да су амандмани на Закон о државној ревизорској институцији предвиђени ради даљег усаглашавања закона са ИНТОСАИ стандардима.

У складу са Законом о државној ревизорској институцији, ДРИ води Савет, који има пет чланова. Мандат актуелног Савета ДРИ је почео 2012. године. Председник Савета је председник ДРИ и Генерални државни ревизор Србије. Чланове Савета бира и разрешава Народна скупштина већином гласова. Мандат траје пет година, а сваки члан може да служи највише два мандата. Седиште ДРИ је у Београду и регионалним канцеларијама у Нишу, Новом Саду, Крагујевцу и Ужицу. ДРИ има 421 радна места према унутрашњој организацији и систематизацији, укључујући 5 радних места

чланова Савета, 377 ревизорских, 35 за подршку и 4 у канцеларији председника. До краја 2013. године, попуњено је 209 радних места, док су 212 остало упражњено. Што се тиче капацитета за ревизију, од 377 планираних ревизорских радних места у шест различитих сектора за ревизију, 175 радних места је попуњено, док је 202 упражњено. Србија је обавестила да су плате запослених у ДРИ задовољавајуће након измена и допуна Закона о државној ревизорској институцији из 2010. године, којим се омогућава до 30% повећање зарада. Кључни изазов за додатне регрутовања је недостатак адекватног пословног простора. ДРИ има просторије на пет различитих локација у Београду што, према ДРИ, такође повећава укупне оперативне трошкове и представља изазов за интерну комуникацију.

ДРИ је усвојила пословник, етички кодекс за ревизоре и друге запослене, правилник о систематизацији радних места и програм сертификације особља, у складу са Законом о државној ревизорској институцији. Такође, усвојила је *стратешки план развоја* институције за период 2011-2015. Стратешки циљеви за овај период су обезбеђивање високог квалитета и благовремене услуге ревизије, повећавање независности и развијање унутрашњег управљања, привлачење и задржавање стручног кадра и обезбеђивање доброг и функционалног система људских ресурса, побољшање организационих, инфраструктурних и управљачких капацитета, и изградња партнерског односа са кључним заинтересованим странама у циљу побољшања угледа, признања и утицаја ДРИ. Србија је обавестила да у оквиру једног твининг пројекта, финансираног средствима ЕУ, ДРИ тренутно развија методологију, приручнике и пратећу документацију за ревизије финансија, усклађености и учинка на основу међународних стандарда врховних ревизорских институција (ИССАИ оквир). Обука ревизора и пилот ревизије се спроводе паралелно са развојем приручника. Србија је такође обавестила о плановима за успостављање функције за методологију и контролу квалитета, као и за интерну ревизију током 2014-2015. Србија је даље навела да ће ДРИ током 2014. године почети са припремом нових стратешких планова развоја за период 2015-2019. Процена учинка рада ДРИ је планирана за 2016. годину.

Србија је обезбедила статистику која се тиче ревизије рада ДРИ. ДРИ врши ревизију у складу са годишњим планом ревизије, који има одређене обавезне елементе, у складу са Законом о државној ревизорској институцији. У супротном, ДРИ доноси одлуке самостално о објектима ревизије, предмету, обиму и врсти ревизије, као и времену почетка и трајања ревизије. До краја 2013. године, ДРИ је објавила укупно 268 извештаја о ревизији (ревизије финансијских извештаја и ревизије усаглашености): 1 извештај 2009. године, 13 у 2010., 43 у 2011., 145 у 2012. и 66 извештаја 2013. године. Ниједан извештај о ревизији учинка није објављен до сада. Реализација прве ревизије учинка почела је 2013. године након формирања одељења за ревизију учинка новембра 2012. и запошљавања особља (9 од 16 попуњених радних места до краја 2013. године). Србија је даље обавестила да је од 2009. године ДРИ поднела 711 захтева за покретање поступка против одговорних лица у објектима ревизије због

незаконитог пословања, укључујући и 574 захтева за покретање прекршајног поступка, 75 захтева за покретање поступка за привредни преступ, као и 62 кривичних пријава.

Што се тиче односа ДРИ са скупштином, у складу са Законом о државној ревизорској институцији, ДРИ подноси Скупштини годишње извештаје о активностима, посебне извештаје током године и извештај о ревизији годишњег биланса стања државног буџета, годишње билансе стања финансијских планова обавезног осигурања организација и консолидоване финансијске извештаје државе. Србија је обавестила да је одговорна скупштинска комисија размотрила годишњи извештај ДРИ за 2012. годину и доставила га даље за разматрање на пленарној дискусији током јуна 2013. године. Ово је први пут да је ДРИ годишњи извештај разматран у скупштини. На захтев скупштинског Одбора, ДРИ је такође током 2013. године поднела скупштини извештај о томе како су ревидиране институције обезбедиле праћења ДРИ ревизорских извештаја објављених током 2011. године. ДРИ је закључила да је од 811 објављених препорука институцијама у којима је извршена ревизија за уклањање откривених неправилности и побољшање пословања, 566 препорука спроведено, 233 су у процесу реализације, док 12 није примењено.

## **II. б. Заштита финансијских интереса ЕУ и заштита евра од фалсификовања**

У погледу заштите финансијских интереса ЕУ, кривичноправна заштита је обезбеђена српским Кривичним закоником, Закоником о кривичном поступку, Законом о привредним преступима, Законом о одговорности правних лица за кривична дела, Законом о одузимању имовине стечене кривичним делом, Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма и Законом о прекршајима. Додатно, такође Закон о јавним набавкама, Закон о рачуноводству, Закон о буџетском систему, Закон о државним службеницима и Закон о Агенцији за борбу против корупције покривају одређене аспекте Конвенције о заштити финансијских интереса ЕУ. Српско законодавство прописује казне за кривична дела преваре, пасивне корупције, активне корупције и прања новца, укључујући казну затвора у озбиљним случајевима. Такође дефинише кривичну одговорност руководиоца предузећа и одговорност правних лица и дефинише релевантне казнене мере. Осим тога, јурисдикција над кривичним делима, одредба *ne bis in idem* (забрана поновног суђења за исто дело) и услови за одузимање материјалне добити и прихода стечених из кривичног дела такође су прописани у српском законодавству.

У погледу делотворне помоћи и сарадње са Европском комисијом у току провера на лицу места, Србија је изнела да намерава у потпуности да подржи сарадњу са истражитељима Комисије. Међутим, тренутни правни оквир не садржи посебне одредбе које осигуравају да информације и докази које доставе истражитељи Комисије



добију једнак третман у складу са захтевима Члана 325 Уговора о функционисању Европске уније („УФЕУ“). Такође, обавеза чувања доказа и активне сарадње и учешћа у мисијама инспекције Европске комисије (укључујући и према економским оператерима) није посебно регулисана у националном праву.

Србија је такође дала информације о националном правном оквиру који је развијен за децентрализовано управљање фондовима Инструмента за претприступну помоћ (ИПА), где су дефинисани управљање неправилностима и заштита финансијских интереса ЕУ. Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте 1, усвојене у октобру 2013. године, додељује се одговорност Националном службенику за одобравање да истражи знакове неправилности, прати случајеве потврђених неправилности, извештава Европску комисију о неправилностима, обезбеђује са овлашћеним националним телима адекватна средства извештавања и праћења мера предузетих у погледу случајева где се сумња на превару као и да осигура заштиту финансијских интереса ЕУ у уској сарадњи са Комисијом. Начин на који именоване ИПА структуре извештавају о неправилностима и превари је даље дефинисан у релевантним приручницима о поступању. Државни службеници, запослени или трећа лица која открију потенцијалне неправилности и превару подлежу заштити узбуњивача у складу са постојећим правним оквиром. Србија је изнела да ће нови свеобухватни правни оквир о узбуњивању бити финализован у току 2014. године.

Србија је обавестила да је 21. октобра 2013. године Министар финансија донео пропис о интерној организацији и систематизацији радних места, чиме је успостављен Национални систем за борбу против превара (AFCOS) у оквиру Министарства финансија за сарадњу са Службом Европске комисије за борбу против превара (OLAF). AFCOS је успостављен као независна група (јединица) под директном надлежности Министра финансија и за њу је додељено 3 радна места. Према извештавају Србије, још нису запослена лица на та радна места. Поред сарадње са Комисијом, AFCOS има задатак да координира рад административних, истражних и правосудних институција које су део AFCOS мреже. По именовању особља AFCOS-а, Комисија ће српским органима власти обезбедити, преко инструмента TAIEХ, структурисану подршку скројену по мери за јачање координације у борби против превара и управљању неправилности. Србија је даље известила о краткорочним приоритетима у овој области. Ови укључују успостављање AFCOS мреже, припрему националне стратегије против превара и припрему ревидираног правног оквира којим се регулише управљање фондовима ЕУ (ИПА II), са циљем да се боље консолидује управљање ЕУ фондовима и систем финансијског управљања и контроле (ФУК) за управљање националним фондовима.

У погледу **заштите евра од фалсификовања**, Србија још увек није потписница међународне Женевске конвенције о сузбијању прављења лажног новца из 1929. године. Србија је изјавила да Закон о Народној банци Србије, Закон о девизном пословању, Одлука Народне банке о поступању са новцем за који постоји сумња да је

фалсификован и Кривични законик покривају одредбе Уредбе Савета (ЕК) бр. 1338/2001 и (ЕК) бр. 44/2009 којима се утврђују мере неопходне за заштиту евра од фалсификовања. Српско законодавство дефинише кривотворење, надлежне државне органе и, поступке за сакупљање и чување новца за који се сумња да је фалсификован и обавезу банака, економских субјеката и овлашћених мењача да верификују аутентичност, повуку из оптицаја и пренесу фалсификате на анализу. Српско законодавство даље дефинише поступке за домаћу сарадњу о кривотворењу и сарадњу са страним банкама и органима власти, обавезујући сваког ко дође у контакт са фалсификатима да обавести о томе надлежне органе власти, а такође дефинише релевантне кривичне санкције.

У погледу аутентичности кованица евра, Србија је обавестила да њено законодавство није усклађене са Уредбом (ЕУ) бр. 1210/2010 о провери аутентичности кованица евра и поступању са кованицама евра које нису подобне за оптицај. Србија није пружила информације у вези са Одлуком ЕЦБ/2010/14 о провери аутентичности новчаница евра. Медаље и жетони слични кованицама евра (Уредба Савета (ЕК) бр. 2182/2004) регулисани су у Закону о девизном пословању, Одлуци Народне Банке о медаљама и жетонима сличним кованицама евра и Кривичном закону.

Србија је изјавила да Народна банка Србије врши техничку анализу фалсификованих новчаница и кованица. Сектор Националних центара за борбу против фалсификовања и анализу новчаница и кованица успостављен је у јуну 2010. године и има 13 запослених. Одговоран је за анализу аутентичности новца (домаћих и страних новчаница и кованица) за које се сумња да је фалсификован; централно сакупљање и обраду информација о фалсификованом новцу; вештачење о новцу у судским поступцима; прављење албума са репрезентативним примерцима сваког типа фалсификата; складиштење, чување и уништавање фалсификата; као и обуку о препознавању фалсификата за банке, овлашћене мењаче и друга лица, укључујући запослене Министарства унутрашњих послова.

Србија је обавестила да је на националном нивоу сарадња између Народне банке и Министарства унутрашњих послова формализована споразумом о сарадњи у поступању са новцем за који се сумња да је фалсификован. Министарство унутрашњих послова прима податке од Народне банке о фалсификатима, чува податке у интерним базама података и координира рад 27 полицијских управа о случајевима фалсификованог новца. У погледу међународне сарадње, Народна банка Србије већ сарађује са Европском централном банком тако што шаље примерке фалсификата и тражи мишљење у одређеним ситуацијама. Поступак склапања формалнијег споразума о сарадњи у погледу новчаница евра је у току. У међувремену, Народна банка је потписала аранжман о административној сарадњи са Европским техничким и научним центром Европске комисије, а у вези са кованицама евра. У погледу међународне полицијске сарадње, Србија је обавестила да Министарство унутрашњих послова сарађује са Еурополом и Интерполом и размењује информације о фалсификованом

новцу, укључујући месечне извештаје о фалсификованом новцу Еурополу. Србија такође учествује у програму Перикле.

### **III. ОЦЕНА СТЕПЕНА УСАГЛАШЕНОСТИ И КАПАЦИТЕТА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ**

У погледу релевантних међународних стандарда и правних тековина ЕУ у оквиру овог поглавља, ниво правне усаглашености Србије је нашироко задовољавајући. Србија и даље мора да предузме додатне кораке како би окончала законодавно усаглашавање, побољшала спровођење и гарантовала довољно административног капацитета у свим областима покривеним овим поглављем.

#### **III.a. Интерна финансијска контрола у јавном сектору (ИФКЈ) и екстерна ревизија**

У области **ИФКЈ** Србија има успостављен стратешки оквир. Међутим, стратегија ИФКЈ је пре техничка, издвојена стратегија, која није довољно добро позиционирана у контексту свеукупне реформе јавне администрације и управљања јавним финансијама (УЈФ). Ажурирани акциони план је такође превише општег карактера да обезбеди смислено надгледање спровођења.

Тренутно се развија нова ИФКЈ стратегија за период 2015-2019 и очекује се да ће бити представљена пре краја 2014. године. Текуће реформске активности у области јавне администрације и ИФКЈ, посебно буџетска реформа са циљем увођења програмског управљања буџетом, захтевају да се реформа ИФКЈ све више схвати као реформа управљања, при чему је тежиште на управљачкој одговорности у оквиру сваког корисника буџетских средстава да осигура адекватан систем финансијског управљања и контроле (ФУК), уз помоћ функције интерне ревизије. Само јак систем ИФКЈ може да допринесе развоју стабилнијег привредног окружења и подржи руководиоце да пређу са трошковне политике на (економичну, ефикасну и делотворну) политику оријентисану на исходе и резултате и сходно управљање јавном потрошњом. Нова стратегија реформе јавне управе покрива само неке области УЈФ, укључујући управљање буџетом, ИФКЈ и јавне набавке. Србија се дакле охрабрује да припреми обухватнији акциони план за УЈФ да допуни стратегију реформе јавне управе и да постави и нову ИФКЈ стратегију и њен специфични акциони план такође у тај оквир како би осигурала одговарајући редослед и повезаност различитих реформских активности у области УЈФ. Од Србије се тражи да Европској комисији редовно доставља ажуриране податке о релевантним акционим плановима.

Правни оквир за ИФКЈ је увелико успостављен Законом о буџетском систему и подзаконским прописима за његово спровођење. Правни оквир за ИФКЈ би могао да се учини кохерентнијим тако што ће се боље повезати одредбе Закона о буџетском систему са подзаконским актима, као и редовним ажурирањем ФУК и интерних ревизорских приручника. Принцип управљачке одговорности уведен је свеобухватније у Закон о буџетском систему 2012. године, али и даље треба да се преведе у

подзаконске акте. Такође, управљање неправилностима (као одговорност руководиоца корисника буџетских средстава) није још увек ефективно регулисано. Централизована функција инспекције буџета такође мора да се развије и регулише у складу са захтевима ИФКЈ.

Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ) постоји већ одређен број година и допринела је повећаном разумевању ИФКЈ, посебно међу техничким особљем ФУК и особљем интерне ревизије. Због јаког акцента на активности обуке, неке од кључних функција ЦЈХ нису добиле довољно пажње. Кључни задаци ЦЈХ везани за развој ИФКЈ стратегија и политика морају да се ојачају, посебно у погледу побољшања ИФКЈ методологије, омогућавања умрежавања ФУК службеника и руководилаца интерне ревизије, мониторинга и извештавања о системским недостацима у спровођењу ФУК и интерне ревизије као и добре праксе у ФУК и интерној ревизији. Постоји такође потреба да се осигура делотворније извештавање Влади о спровођењу ИФКЈ, укључујући конкретне предлоге за корективне мере. Уз актуелно ажурирање ИФКЈ стратегије, ово је прави тренутак да се поново у центар пажње стави улога ЦЈХ, тако што ће се редуковати специфични задатак организовања теоријске обуке финансијским службеницима и интерним ревизорима а усвојити више проактивни приступ координацији и имплементацији ИФКЈ уопште. Док ЦЈХ мора да задржи кључну улогу у развоју програма обуке, обука би могла да се организује другачије, на пример кроз институције одговорне за обуке јавне службе (како на централном тако и на локалном нивоу).

Спровођење ФУК у складу са Законом о буџетском систему и Правилником о ФУК је још увек у раној фази, као што је потврђено у годишњем извештају ЦЈХ из 2012. године и ревизорским извештајима Државне ревизорске институције, у којима се указује на кршење постојећих правила набавки, рачуноводства и финансијске контроле од стране многих корисника буџетских средстава. Упркос томе што је управљачка одговорност боље дефинисана у Закону о буџетском систему из 2012. године, ФУК је у пракси и даље у фази основне фискалне контроле, при чему је фокус на законитости и правилности финансијских трансакција. Многи руководиоци и даље схватају ФУК као техничко питање, а не као питање управљања. Поступци, контроле, ревизорски траг и регистри ризика развијају се као формалност у складу са захтевима Закона о буџетском систему, али се и даље не схватају као неопходни конструктивни елементи за стварање стабилног окружења интерне контроле, који ће помоћи руководиоцима да достигну циљеве и резултате на исплатив начин. Управљање ризицима не примењује се још увек систематично у пракси и мораће да настави да се развија. Потребно је јаче подизање свести код виших руководилаца у јавном сектору како би се осигурало разумевање њихових специфичних улога и одговорности у успостављању ФУК и улоге интерног ревизора у оквиру њихове организације.

Функција интерне ревизије је прогресивно постављена на децентрализованом основи. Број интерних ревизора и извршених ревизија повећао се временом. 84% тренутних интерних ревизора прошло је обуку и сертификацију у оквиру ЦЈХ. Међутим, и даље

предстоји успостављање делотворног и функционалног система интерне ревизије у складу са захтевима Закона о буџетском систему у многим корисницима буџетских средстава. Такође, многи интерни ревизори и даље спроводе и друге задатке поред интерне ревизије, што указује на то да највиша управа у многим корисницима буџетских средстава и даље не користи функцију интерне ревизије на одговарајући начин. Потребно је дакле и у овом погледу снажније подизати свест код виших руководиоца у јавном сектору.

Свеукупно, у овој фази развоја ИФКЈ у Србији, фокус интерне контроле је на *ex-post* провери поштовања закона и откривању потенцијалних неправилности, што показује и рад који врше интерни ревизори, централизовани инспектори буџета као и Државна ревизорска институција. Међутим, у складу са принципом управљачке одговорности, фокус треба постепено да се мења ка томе да руководиоци постану одговорни за успостављање и спровођење одговарајућих ФУК структура, уз подршку функције интерне ревизије, како би се спречило да уопште и дође до неправилности.

Што се тиче **екстерне ревизије**, независност ДРИ је нашироко осигурана Уставом. Закон о ДРИ је у великом обиму у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ), али предвиђене измене Закона о ДРИ треба даље да допринесу пуној функционалној, оперативној и финансијској независности ДРИ. У овом контексту одговорност предвиђена у закону за ДРИ да пријави надлежним органима власти прекршај, привредни преступ и кривичне оптужбе против појединаца захтева посебну пажњу. Док је овај додатни задатак разумљив пошто је ФУК у раној фази имплементације у многим корисницима буџетских средстава, посебно на локалном нивоу, истовремено постоји ризик да ако се ДРИ додели одговорност да открије појединачне грешке и да осигура да се лица одговорна за неправилности и лоше управљање кривично гоне, руководиоци корисника буџетских средстава не буду довољно одговорни да осигурају адекватне ФУК структуре и поступке (стандарди интерне контроле) у њиховим односним институцијама у складу са принципом управљачке одговорности. Задатак ДРИ да пријави прекршај, привредни преступ и кривичне оптужбе одузима неке од ограничених ревизорских ресурса ДРИ који би уместо тога могли бити коришћени за стварни ревизорски рад. Са будућим развојем централизоване инспекције буџета у складу са захтевима ИФКЈ, овај задатак би у идеалном случају могао да постане задатак инспекције буџета и тиме одговорност извршне власти.

ДРИ има стратешки план развоја за период 2011-15, а нова стратегија за период 2015-19 се развија у 2014. години. Институционалном капацитету је потребно значајно јачање. Тренутно остаје да се попуни 202 ревизорских места од предвиђених 377. Недостатак одговарајућих пословних просторија је међу главним наведеним разлозима за кашњење са запошљавањем. Ово захтева такође пажњу Владе, посебно пошто према Закону о ДРИ Влада има одговорност да обезбеди адекватне просторије за ДРИ.

ДРИ још увек није донела захтеване приручнике за ревизију у складу са стандардима ИНТОСАИ, али се они развијају у оквиру твининг пројекта који финансира ЕУ. ДРИ ће морати да настави са сертификацијом и систематском обуком свог ревизорског особља. Имајући у виду актуелно стање у погледу развоја целокупног система интерне финансијске контроле у јавном сектору у Србији, и даље постоји значајна потреба да се финансијске ревизије фокусирају на усклађеност и законитост. Рад на ревизији пословања започет је на пилот основи и мораће да се развија у наредним годинама. Како је и сама ДРИ нагласила у извештају о годишњим активностима из 2012. године поднетој скупштини, развој ревизије пословања не зависи само од ДРИ. Србија мора да обезбеди паралелна побољшања у целокупном систему јавног финансијског управљања како би ДРИ могла да оцени перформансе на смислен начин.

ДРИ је проактивно допринела побољшању стандарда интерне контроле у јавном сектору у Србији у последњих неколико година. Док чува своју независност ДРИ уско сарађује са Централном јединицом за хармонизацију Министарства финансија на теме од заједничког интереса. Штавише, планови да се успостави функција интерне ревизије у оквиру ДРИ су добродошли, јер ДРИ својим примером може другим корисницима буџетских средстава такође да демонстрира важност стандарда интерне контроле.

Одговорни скупштински одбор је почео активно да се интересује за ревизорске извештаје ДРИ, укључујући праћење налаза ревизије ДРИ. Скупштина је разматрала годишњи извештај о активностима ДРИ из 2012. године први пут у јуну 2013. године. ДРИ се подстиче да настави са својим проактивним приступом према Скупштини и Скупштина се подстиче да обезбеди формални механизам за проверу и реаговање на ревизорске извештаје ДРИ како би се повећала одговорност извршне власти у коришћењу буџетских средстава.

### **III.b. Заштита финансијских интереса ЕУ и заштита евра од фалсификовања**

У погледу **заштите финансијских интереса ЕУ**, правни оквир Србије је већ хармонизован са релевантним деловима Конвенције о заштити финансијских интереса ЕУ и њена три протокола. Тиме је обезбеђено довољно кривичноправне заштите у овој области. У погледу сарадње и провера на лицу места са истражитељима Европске комисије, Србија ће морати да унесе у своје национално законодавство одредбе о чувању доказа и ефикасној сарадњи са истражитељима Комисије.

Иако је AFCOS формално успостављен интерним прописом Министарства финансија, Србија ће морати да осигура свеобухватнију правну основу, која дефинише задатке и одговорности AFCOS и аранжмане за сарадњу са Европском комисијом. Након запошљавања особља, Србија ће такође морати да обезбеди обуку и довољни оперативни капацитет за AFCOS тако да он може ефикасно да координира све релевантне актере у будућој AFCOS мрежи. Србије се даље обавезала да припреми националну стратегију за борбу против превара и да побољша правни основ за

управљање ЕУ фондовима (ИПА II). У овом контексту и из перспективе побољшавања целокупног система финансијског управљања Србије, планови Србије да управља неправилностима и да спречава и открива преваре како ЕУ фондова тако и националних фондова на хармонизованији начин су добродошли.

У погледу неказнених аспеката **заштите евра од фалсификовања**, Србија ће морати да потпише и ратификује Женевску конвенцију о сузбијању прављења лажног новца. Правни оквир Србије је већ хармонизован са деловима правне тековине Европске уније, осим провере аутентичности кованица евра и поступања са кованицама евра које нису подобне за оптицај. Србија мора да достави информације Комисији о хармонизацији свог законодавства са одлуком ЕЦБ/2010/14 која се тиче провере аутентичности новчаница евра. Србија мора даље да пружи информације Комисији о томе да ли правне одредбе у српском законодавству у погледу обавезе банака, економских субјеката и овлашћених мењача да верификују аутентичност, повуку из оптицаја и пренесу фалсификате на анализу такође обухватају мењачнице, превознике средстава и друге привредне агенте као што су трговци и казина у складу са Чланом 6 Уредбе (ЕУ) бр. 1338/2011.

Србија је успоставила неопходне административне структуре за техничку анализу и класификацију фалсификованог новца, укључујући новчанице и кованице евра, у Народној банци Србије. Постоји формализована сарадња на националном нивоу између Народне банке Србије и Министарства унутрашњих послова. У погледу међународне сарадње, формализовани споразум о новчаницама евра мораће да се закључи са Европском централном банком. Штавише, очекује се да Министарство унутрашњих послова потпише оперативни споразум са Еурополом. Србија мора да осигура довољан капацитет за спровођење и сарадњу на међународном нивоу.